

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL***

2008/2009



Trabalho de Investigação Individual

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DE CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DOS SEUS AUTORES, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDIFICAÇÃO DA
CAPACIDADE DA COMPONENTE FIXA DAS FORÇAS ARMADAS**

***Raul Amadeu Milhais Carvalho
Coronel ADMAER***



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDIFICAÇÃO
DA CAPACIDADE DA COMPONENTE FIXA DAS FORÇAS
ARMADAS**

**Raul Amadeu Milhais Carvalho
Coronel ADMAER**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Lisboa 2009



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDIFICAÇÃO
DA CAPACIDADE DA COMPONENTE FIXA DAS FORÇAS
ARMADAS**

**Raul Amadeu Milhais Carvalho
Coronel ADMAER**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: CMG/ECN Rui Manuel Rapaz Lérias

Lisboa 2009



Agradecimentos

Começaria por agradecer e simultaneamente felicitar os meus camaradas de curso pelo espírito de grupo, interesse e camaradagem que conseguiram cultivar, e pelas amizades que certamente iremos preservar.

No âmbito do trabalho específico, gostaria de agradecer ao meu Orientador – CMG. Rui Rapaz Lérias – pelo apoio e orientação académica prestados, demonstrando sempre grande disponibilidade para me ajudar a ultrapassar as dificuldades, nesta permanente luta contra o tempo.

Gostaria de agradecer ao CALM. Santos Mateus a entrevista inicial e o apoio e orientação concedidos, facultando a informação necessária ao “arranque” da investigação.

Um agradecimento especial aos Sr. Juiz Conselheiro Dr. Carlos Moreno e Sr. Dr. Carlos Garcia, do Tribunal de Contas, e ao Sr. Dr. Rui Sousa Monteiro, da PARPÚBLICA, pela abertura e amabilidade demonstradas nas entrevistas concedidas, e pela informação, dados e material bibliográfico que colocaram à minha disposição.

As minhas últimas palavras de especial agradecimento pelo apoio prestado vão para a minha mulher – por me ter “aturado” e me ter substituído nos momentos em que não consegui estar presente – e para o meu filho, sem os quais este esforço e dedicação não fariam sentido.



Índice

1. Introdução	1
a. Identificação do contexto onde o estudo se insere.....	2
b. Objecto do estudo, sua delimitação e metodologia	4
c. Estrutura do Documento	5
2. Enquadramento legal das parcerias público-privadas	6
a. No quadro da União Europeia	6
b. Quadro jurídico nacional	8
c. Definição legal de PPP e âmbito de aplicação	10
d. Síntese conclusiva.....	11
3. As PPPs nos países europeus.	12
a. A experiência do Reino Unido.	13
b. O sector da Defesa.....	16
(1) Allenby-Connaught	17
(2) Northwood	17
(3) Corsham 09	18
(4) Project Aquatrine.....	18
c. Síntese conclusiva.....	20
4. Instrumentos de avaliação	21
a. O <i>value for money</i>	21
b. O Comparador do Sector Público	23
c. O CSP em Portugal.....	24
d. Síntese conclusiva.....	27
5. As PPPs e a LPIM.....	28
a. Enquadramento da LPIM.....	28
b. Rentabilização e Financiamento.....	29
c. Constrangimentos da LPIM	30
d. Solução preconizada	31
e. Solução adequada	32
(1) Alienação e rentabilização do património.....	32
(2) Execução dos programas da Componente Fixa.....	33
f. Síntese conclusiva.....	36
6. Conclusões	37



Lista de Figuras

Figura 1	As PPPs na Europa.....	13
Figura 2	As PFI/PPP no Reino Unido, por Departamentos Governamentais.....	15
Figura 3	Os maiores contratos PFI/PPP no Reino Unido.....	16
Figura 4	Comparador do Sector Público.....	23
Figura 5	Vantagens das PPPs.....	34

Lista de Apêndices

Apêndice I	Glossário de Conceitos.....	I-1
Apêndice II	Principais tipologias de PPPs.....	II-1
Apêndice III	O Comparador do Sector Público (CSP).....	III-1
Apêndice IV	Matriz conceptual do TII.....	IV-1

Lista de Anexos

Anexo A	As PPPs na Europa – por País e Sector.....	A-1
----------------	--	-----



Resumo

Nas últimas duas décadas, muitos países têm recorrido a modelos de Parceria Público-Privada (PPP) para o desenvolvimento de projectos de investimento de interesse público visando, não só atrair capitais privados para o financiamento dessas despesas, mas também beneficiar das capacidades técnicas e especializadas de entidades privadas na construção e na gestão de serviços destinados a satisfazer necessidades colectivas, num contexto de partilha equilibrada dos riscos associados.

Portugal não é excepção, e tem-se assistido a uma considerável aposta no recurso a PPPs como forma de aprovisionamento de infra-estruturas públicas, principalmente, nos sectores rodoviário, ferroviário, e redes de distribuição de água e resíduos. No entanto, o modelo é suficientemente flexível para abarcar muitas outras áreas de actividade a todos os níveis da administração pública.

O objecto do presente trabalho consiste em analisar a aplicabilidade do conceito de PPP à edificação da capacidade da componente fixa das Forças Armadas (FFAA), no âmbito da execução da Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares (LPIM).

Face à sua vastidão, pretende-se delimitar o tema orientando o estudo de forma a caracterizar o conceito de PPP; analisar o actual enquadramento jurídico nacional e comunitário relativo às PPPs, avaliando a sua aplicabilidade à edificação da capacidade da componente fixa das FFAA; identificar experiências desta natureza no domínio da componente fixa das FFAA em países europeus, e em particular no Reino Unido; identificar os instrumentos instituídos de avaliação da economia, eficiência e eficácia da opção PPP face a outras alternativas tradicionais, investigando da sua fiabilidade; e, finalmente, analisar de que forma pode o modelo PPP ser utilizado na prossecução da edificação da componente fixa das FFAA, financeiramente sustentada na LPIM.

Concluiu-se o estudo apontando para a necessidade de, ao nível do Ministério da Defesa Nacional, ser criada uma estrutura técnica especializada que elabore o prévio estudo estratégico conducente ao eventual lançamento de um projecto de PPP.

Salienta-se a actualidade do tema já que, sendo a LPIM de publicação recente (Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de Setembro), poucos passos foram dados no sentido da sua execução.



Abstract

In the last two decades, many countries have applied the models of Public-Private Partnership (PPP) for the development of public interest's investment projects aiming not only at attracting private capitals for the financing of these expenditures, but also to benefit from the technical and specialized capacities of private entities in the creation and management of services to fulfill collective needs, in a context of a balanced share of the associated risks.

Portugal is not exception, where considerable emphasis in the use of PPP has been implemented as a form of public infrastructure's provision, mainly, in road and railroad sectors, but also in networks of water distribution and waste. However, the model is flexible enough to encompass many other areas of public administration's activity.

The objective of the present study consists of analyzing the applicability of PPP's concept to the construction of the capability for the Armed Forces fixed component in the scope of the execution of the Military Infrastructure Programming Law (MIPL).

Due to its vastness, it is intended to delimit the subject, orienting the study to characterize the PPP's concept; to analyze the current national and communitarian legal framework to the PPP, evaluating its applicability to the construction of the capability of the Armed Forces fixed component; to identify experiences of this nature in the domain of the Armed Forces fixed component, in other European countries, particularly in the United Kingdom; to identify the instituted instruments of evaluation of the economy, efficiency and effectiveness of PPP's option, compared to other traditional alternatives, investigating of its reliability; and, finally, to analyze the way PPP's model can be used aiming the consolidation of the Armed Force fixed component, financially supported in the MIPL.

The study was concluded pointing out the need, to create, at the Ministry of National Defense's level, a specialized technical structure that could elaborate a preliminary strategic study conducive to the eventual launching of a PPP's project.

A final remark is made to stress the timeliness of this subject, since, being the MIPL of recent publication (Organic Law nr. 3/2008, of September, 8), very few steps were made in the direction of its execution.



Palavras-chave

Comparador do Sector Público

Componente Fixa das Forças Armadas

Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares

Parcerias Público-Privadas

Value for Money



Lista de abreviaturas

ADMAER	Administração Aeronáutica
CALM	Contra-almirante
CE	Comunidade Europeia
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CMG	Capitão-de-mar-e-guerra
COR	Coronel
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CSP	Comparador do Sector Público
DCIS	<i>Defence Communication Information Services</i>
DGIE	Direcção-Geral de Infra-Estruturas
ECM	Engenheiro Construtor Naval
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
FFAA	Forças Armadas
FPMFA	Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas
H	Hipótese
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IFSL	<i>International Financial Services London</i>
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
LPIM	Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares
LPM	Lei de Programação Militar
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MoD	<i>Ministry of Defence</i>
NAO	<i>National Audit Office</i>
NEC	<i>Network Enabled Capability</i>
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PJHQ	<i>Permanent Joint Headquarter</i>
PPP	Parceria Público-Privada / <i>Public-Private Partnership</i>
PSC	<i>Public Sector Comparator</i>



<i>PUK</i>	<i>Partnerships United Kingdom</i>
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
SFN	Sistema de Forças Nacional
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
<i>VfM</i>	<i>Value for Money</i>
VLA	Valor Liquido Actual



1. Introdução

Com as crises económicas da década de setenta do século passado e a chegada ao poder dos governos de Margaret Thatcher, em Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América, conceitos de monetarismo e economia neoclássica recuperaram terreno político sob uma forma que viria a ser conhecida como neoliberalismo. Na esfera pública o Estado passava de solução a problema, sendo associado a burocracia, ineficiência, monopólio, impossibilidade de escolha, e a um sem número de outros males. A prioridade era pois, reduzi-lo. As privatizações, começando pelo sector produtivo mercantil público, tornam-se o imperativo categórico de uma era marcada por outros termos como rigor fiscal, comércio e câmbio livre, desregulação (em matéria económica), descentralização política e externalização.

No início dos anos 80, o entusiasmo em torno das privatizações ofusca as parcerias público-privadas (PPPs) cuja existência, sobretudo como instrumento de políticas de desenvolvimento local, era pontual, sem que estivessem integradas num plano estratégico. A privatização tem a hegemonia simbólica e será preciso esperar até ao início da década seguinte para que uma inovação britânica - a *Private Finance Initiative (PFI)* - coloque as parcerias na ordem do dia.

De facto, a *PFI* foi o primeiro programa político sistemático de parcerias público-privadas, e provocou uma alteração relevante da lógica e expectativas em torno dos serviços públicos, que passaram a recorrer sistematicamente ao sector privado para o seu financiamento.

A nova vaga de parcerias público-privadas que surgiu no final do século XX, deve-se à tendência geral de enfraquecimento ou emagrecimento do Estado, associada ao neoliberalismo. A diminuição de meios públicos e os limites ao défice e dívida pública (Pacto de Estabilidade, no caso europeu) são considerados razões fundamentais que impeliram os governos para esta modalidade. A necessidade política de manter serviços públicos, cujo desaparecimento seria impopular, aliada à dificuldade de os sustentar como outrora, levaram os governos a recorrer ao sector privado, desejoso de novas áreas de investimento e dotado de capacidades de engenharia institucional e financeira que possibilitaram empreendimentos antes considerados demasiado arriscados.

De um ponto de vista teórico, as parcerias público-privadas são uma forma de organização híbrida que subsume um espectro amplo de contratos entre o Estado e agentes privados, em que estes assumem a realização de tarefas públicas. Diferentemente da contratação pública tradicional, que é tendencialmente transaccional, a PPP é



tendencialmente relacional: dilata e regulariza no tempo as transacções, acrescenta uma dimensão de colaboração, dilui as fronteiras do antagonismo público-privado.

A abrangência do conceito, integrando diversos tipos de relações contratuais, leva à identificação de diferentes definições de PPPs que, no entanto, convergem nos seguintes pontos: contrato de colaboração entre actores públicos e privados autónomos, a longo prazo, para provisão de serviços públicos; compreendendo diversas tarefas e etapas, do planeamento, construção e financiamento, ao fornecimento de serviços; visando valor acrescentado mútuo, ou seja, lucro para o parceiro privado e poupança (*value for money*) para o parceiro público; com partilha de responsabilidades – riscos, custos, proveitos - entre os intervenientes; contra remuneração ao parceiro privado, em função dos resultados, pelo Estado e/ou os utentes (Pombeiro, 2003).

Resumindo, uma PPP não é mais do que um contrato de colaboração entre actores públicos e privados para a produção de bens ou prestação de serviços públicos, com uma distribuição de receitas e despesas predefinida, que implica a partilha de um risco. Este conceito é aplicado a uma vasta gama de arranjos contratuais, dos quais, as *joint ventures*, as concessões e concessões sem transferência são os tipos de PPP mais consensuais. No Apêndice II deste trabalho, dar-se-á conta de uma tipologia mais vasta de parcerias no espectro público-privado.

a. Identificação do contexto onde o estudo se insere

A alteração do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) no quadro interno e internacional, a alteração do Conceito Estratégico Militar (CEM), e a introdução de novos equipamentos determinaram alterações no sistema de forças e no dispositivo das Forças Armadas Portuguesas.

Desenvolvida a consciência da necessidade de adequar o Sistema de Forças Nacional (SFN), na sua Componente Fixa (ou infra-estrutural), em termos de dimensão e localização, a novas realidades e a novas concepções de defesa, esta levou o poder político a equacionar “a requalificação das infra-estruturas, de modo a assegurar o cumprimento das missões das Forças Armadas”¹.

Para a prossecução destas novas missões, que deverão constituir formas de satisfação de necessidades colectivas definidas pelo poder político, as Forças Armadas (FFAA) necessitam de recursos, fundamentalmente financeiros, que são retirados da

¹ Objectivo consagrado no Programa do XVII Governo Constitucional, capítulo v, parte II, «Defesa Nacional», n.º5



riqueza produzida pelo País, o Produto Nacional, e disponibilizados através do Orçamento de Estado.

Consabidas as dificuldades orçamentais em afectar verbas adicionais aos novos desafios, e sendo cada vez mais críticos, escassos e valiosos os recursos (humanos, financeiros e materiais) afectos à componente militar da Defesa Nacional, impõe-se um rigoroso critério na sua afectação.

Neste contexto, foi aprovada a Lei Orgânica nº 3/2008, de 8 de Setembro, Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares (LPIM), que tem como objecto a programação da gestão dos imóveis afectos à Defesa Nacional, e onde se define que, em articulação com os investimentos previstos, serão disponibilizados vários imóveis para rentabilização permitindo, desta forma, “...encetar um processo que conforme as infra-estruturas militares ao novo paradigma das Forças Armadas, às necessidades do sistema de forças e do dispositivo aprovados e às prioridades de investimento da Lei de Programação Militar (LPM)”². Assegura-se, deste modo, que o investimento em infra-estruturas militares no âmbito da LPIM será financiado, fundamentalmente, através da rentabilização do património actualmente afecto à Defesa Nacional.

Por outro lado, Portugal não foi excepção e, nas últimas duas décadas, tem recorrido a modelos de parceria público-privada (PPP) para o desenvolvimento de projectos de investimento de interesse público, visando não só atrair capitais privados para o financiamento de despesas de investimento público, mas também beneficiar das capacidades técnicas e especializadas de entidades privadas na construção e na gestão de serviços destinados a satisfazer necessidades colectivas, num contexto de partilha equilibrada dos riscos associados.

Temos assistido a uma considerável aposta no recurso a PPPs, como forma de aprovisionamento de infra-estruturas públicas nos sectores rodoviário, ferroviário, redes de distribuição de água e resíduos e redes de telecomunicações dos serviços públicos de segurança e protecção civil. Trata-se de investimentos reversíveis para o Estado no termo da concessão, ainda que durante o prazo das mesmas, permaneçam na esfera de propriedade do concessionário que edificou as infra-estruturas em causa. No entanto, o modelo é suficientemente flexível para abarcar muitas outras áreas de actividade a todos os níveis da administração pública central, regional e local.

² Decreto-Lei n.º 219/2008, de 12 de Novembro



Deste modo, verificar se o recurso ao mecanismo contratual das PPPs, que visa a substituição do financiamento público por financiamento privado, pode contribuir para “*a edificação da capacidade da componente fixa das Forças Armadas*”, releva o interesse desta investigação.

b. Objecto do estudo, sua delimitação e metodologia

Face a este enquadramento, estabeleceu-se como objectivo da investigação, analisar a aplicabilidade do conceito de PPP à edificação da capacidade da componente fixa das FFAA, de forma a recomendar a adopção deste modelo contratual em futuros investimentos, nomeadamente como meio de gestão na execução da LPIM.

Dada a sua vastidão, pretende-se delimitar o tema, orientando o estudo de forma a caracterizar o conceito de PPP, analisando o actual enquadramento jurídico nacional e comunitário respectivo, avaliando a sua aplicabilidade à edificação da capacidade da componente fixa das FFAA; investigar e identificar (designadamente no que se refere a instrumentos de validação de opções) que experiências foram desenvolvidas com sucesso em países europeus (particularmente no Reino Unido), no domínio da componente fixa das FFAA; identificar os instrumentos instituídos de avaliação da economia, eficiência e eficácia da opção PPP face a outras alternativas, investigando da sua fiabilidade; analisar a adequabilidade do modelo PPP como meio de gestão de infra-estruturas no âmbito da execução da LPIEM; e deduzir as implicações resultantes da sua adopção.

Para nortear a investigação a efectuar, e tendo presente o objecto e a delimitação do estudo, colocou-se a seguinte questão central:

- Qual a viabilidade de aplicação das Parcerias Público-Privadas numa edificação eficiente e eficaz da capacidade da componente fixa das Forças Armadas?

Donde resulta a formulação das seguintes questões derivadas:

Q1. Qual a aplicabilidade do actual enquadramento jurídico nacional e comunitário, relativo às PPP, à edificação da capacidade da componente fixa das Forças Armadas?

Q2. Que experiências de PPP no domínio da componente fixa das FFAA já foram desenvolvidas com sucesso em países europeus e em particular no Reino Unido?

Q3. Que instrumentos existem para avaliar a adequabilidade das opções por PPP por comparação com as alternativas tradicionais e como pode essa avaliação ser feita?



Q4. Como podem as PPP ser utilizadas na prossecução eficaz e eficiente da edificação da componente fixa das FFAA, financeiramente sustentada na Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares?

Perante estas questões colocam-se as seguintes hipóteses, cuja validade, ou não, será verificada nas respostas encontradas no decorrer da investigação:

H1. O actual enquadramento jurídico nacional e comunitário não inviabiliza a aplicação do regime de PPP na edificação da componente fixa das FFAA.

H2. As experiências de PPP desenvolvidas em países europeus e em particular no Reino Unido no domínio da componente fixa das FFAA têm sido bem sucedidas, denotando melhor eficácia e superior eficiência relativamente às alternativas tradicionais.

H3. Os instrumentos existentes destinados a comparar a criação de valor acrescentado, a eficiência e economia na afectação dos recursos públicos entre o regime de PPP e as formas alternativas tradicionais de investimento público são os mais adequados.

H4. A adopção do regime de PPP como instrumento de edificação da componente fixa das FFAA, no âmbito da LPIM, requer o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação do tipo Comparador do Sector Público, que permita avaliar, em antecipação, o seu mérito técnico-económico.

Nesta investigação adoptou-se uma metodologia dedutiva, com recurso à pesquisa e consulta documental e bibliográfica, complementada com entrevistas a entidades directamente relacionadas e/ou com conhecimentos no âmbito da matéria em apreço.

c. Estrutura do Documento

O trabalho encontra-se estruturado em seis capítulos, numa lógica sequencial de resposta às questões derivadas e, consequentemente, à questão central. Após a presente introdução, segue-se o segundo capítulo com uma análise da aplicabilidade do actual enquadramento jurídico nacional e comunitário, relativo às PPPs, à edificação da capacidade da componente fixa das FFAA. No terceiro capítulo são analisadas as experiências de PPPs, bem sucedidas, no domínio da componente fixa das FFAA de países europeus e em particular no Reino Unido. O quarto capítulo refere-se aos instrumentos para avaliar a adequabilidade da opção por PPP em contraposição com as alternativas tradicionais e como é feita essa avaliação. No capítulo posterior avalia-se como podem as PPPs ser utilizadas na prossecução da edificação da capacidade da componente fixa das



FFAA, financeiramente sustentada na LPIM. Finalmente, no sexto capítulo, são apresentadas as conclusões e recomendações. No final dos capítulos intermédios é apresentada uma síntese conclusiva do respectivo capítulo. O documento contém quatro Apêndices e um Anexo.

O corpo de conceitos mais importantes para o presente trabalho consta do Apêndice I.

2. Enquadramento legal das parcerias público-privadas

Em Portugal, o modelo de contratação Parceria Público Privada avançou antes de se ter desenvolvido o seu enquadramento legal e orçamental específico. A existência deste vazio legislativo levou os vários Governos a adoptarem regimes legais “moldados” para os projectos anteriormente iniciados, com assento nuclear na figura da concessão e em procedimentos tradicionais de contratação de obras públicas, embora tendo introduzido forte componente de procedimento por negociação, face à natureza e à complexidade contratual inerente a estes projectos.

Ao nível comunitário ainda hoje não existe um quadro jurídico específico que regule as PPPs. No entanto, a Comissão não se cansa de sublinhar que todo e qualquer acto através do qual uma entidade pública confie a prestação de uma actividade económica a um terceiro deve estar subordinado às regras e princípios do Tratado CE, nomeadamente, à transparência, à igualdade de tratamento, à proporcionalidade e ao reconhecimento mútuo.

a. No quadro da União Europeia

As parcerias público-privadas não se encontram definidas e regulamentadas, como tal, no âmbito do direito comunitário apesar de, desde há cerca de quinze anos, as PPPs serem um instrumento ao qual os Estados recorrem com frequência devido aos constrangimentos orçamentais com que se deparam.

Não obstante esta ausência de regulamentação comunitária, as PPPs têm sido, nos vários países da UE, objecto de forte expansão. O interesse de vários Estados-membros por este instrumento levou a Comissão a publicar, em 2004, o “Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões”, cujo objectivo primário era o de lançar um debate sobre uma eventual harmonização europeia do seu enquadramento jurídico [COM (2004) 327 final]³.

³ Cf. Comissão Europeia. 2004. “Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões” *In* <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l22012.htm>



O Livro Verde tinha por finalidade apresentar o alcance das regras comunitárias aplicáveis, quer à fase de selecção do parceiro privado, quer à fase posterior, com o objectivo de detectar eventuais incertezas e de analisar se o quadro comunitário era adequado aos imperativos e às características específicas das PPPs.

Em primeiro lugar, pretendeu-se apurar se o Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE) e o seu direito derivado constituem instrumentos adequados e suficientes face aos especiais desafios colocados pelas PPPs, quer quanto à selecção do parceiro privado, quer quanto à realização da parceria. Como se lê na apresentação do Livro Verde, qualquer acto através do qual uma entidade pública confie a prestação de uma actividade económica a um terceiro, deve ser estudado de acordo com as regras e princípios do Tratado CE, em matéria de liberdade de estabelecimento e de livre prestação de serviços (artigos 43.º a 49.º). Estes princípios incluem, nomeadamente, a transparência, a igualdade de tratamento, a proporcionalidade e o reconhecimento mútuo.

Esta publicação veio lançar o debate sobre a necessidade de uma intervenção comunitária sobre a matéria, no sentido de facilitar o acesso dos agentes económicos dos Estados-membros às várias formas de PPPs, nomeadamente para apurar qual a melhor forma de assegurar o seu desenvolvimento num contexto de efectiva concorrência e de clareza jurídica.

No Livro Verde distinguem-se dois tipos de PPPs: as de tipo puramente contratual, em que a parceria se baseia em relações exclusivamente contratuais e pode integrar o âmbito de aplicação das directivas europeias sobre contratos públicos; e as PPPs de tipo institucionalizado, que implicam uma cooperação distinta, podendo conduzir à criação de uma entidade *ad hoc* de participação conjunta. Cada um desses modelos, implica questões específicas do direito comunitário dos contratos públicos e das concessões:

Em suma, o enquadramento legal e contratual de um projecto PPP é da competência do direito nacional. No entanto, as cláusulas contratuais devem respeitar as regras e princípios comunitários, o que implica, entre outros aspectos, que os documentos de consulta indiquem claramente as condições e as modalidades de execução dos contratos, de modo a que os diferentes candidatos à parceria as possam interpretar de modo idêntico.

Assim, actualmente, no contexto da União Europeia, uma autoridade pública ao realizar uma PPP, é apenas obrigada a respeitar os princípios gerais consagrados no Tratado da UE, designadamente o da transparência, o da não discriminação e o da proporcionalidade.



As regras comunitárias são, como se disse, embrionárias. Contemplam, sobretudo, os processos de concurso de forma relativamente genérica. A um nível mais detalhado, as regras são nacionais.

b. Quadro jurídico nacional

Em Portugal, o regime legal das PPPs foi inicialmente regulado pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril preenchendo, desta forma, o vazio legal e a ausência de normas. Este diploma estabeleceu pela primeira vez o quadro legal das PPPs, consagrando as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global deste modelo de contratação.

Como é referido no preâmbulo daquele diploma, *“a transformação dos sistemas sociais operada no decurso do século XX, em virtude das quais o Estado passou a assumir novas funções, inclusivé produtivas, de satisfação de necessidades sociais e públicas provocou, paralelamente, um elevado endividamento público”* e confrontou, esse mesmo Estado, com a necessidade de efectuar relacionamentos de longo prazo com privados em regime de parceria público-privada, envolvendo a repartição de encargos e riscos entre as partes e o estabelecimento de compromissos mútuos, o que justifica a necessidade de um regime jurídico especialmente orientado para assegurar o rigor e a exacta ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, bem como a articulação com as normas de enquadramento orçamental.

Assim, com a publicação deste Decreto-Lei, foi introduzido um conjunto de princípios tendo em vista regular, no essencial, a mais-valia e a sustentabilidade dos projectos lançados sob a forma de PPP, isto é, foram estabelecidos uma série de pressupostos fundamentais para efectivar o lançamento e a contratação de uma Parceria Público-Privada.

No entanto, três anos após a vigência deste diploma, entendeu o legislador que chegara o momento de proceder à sua revisão (Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho), de forma a corrigir *“deficiências ou fragilidades do regime ordinário”* e introduzir *“um conjunto de inovações que permitam reforçar a coesão e articulação entre ministérios co-envolvidos, bem como um aperfeiçoamento de várias das suas disposições no sentido do incremento do controlo financeiro no lançamento de novas parcerias, nas alterações a contratos de parcerias já celebrados ou em outras situações susceptíveis de gerarem um aumento de encargos para o parceiro público ou para o Estado”*.



No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 141/2006, são enunciadas as várias razões que impuseram a revisão do regime estabelecido em 2003, as quais são reconhecidas pelo próprio Ministério das Finanças. Desde logo, “*situações de acréscimo de onerosidade para o Estado, relativamente às expectativas iniciais ou mesmo aos termos efectivamente contratados*”, nas quais não se verificava uma efectiva transferência de risco para os parceiros privados ou nas quais, pelo menos, o parceiro público assumia compromissos ou assegurava taxas de rendibilidade dos capitais privados “*sem correspondência no perfil de risco efectivo do projecto*”. São ainda referidas, como razões justificativas da alteração, “*a ausência de mecanismos de partilha de benefícios financeiros a favor do Estado, a não consideração no caso base de receitas acessórias provenientes da parceria, que passam a constituir receitas ocultas do parceiro privado, a excessiva frequência com que se tem recorrido à consultoria externa – nem sempre com a necessária transparência ou o desejável valor acrescentado para o Estado – ou a inadequação ou a baixa pressão concorrencial verificada em procedimentos concursais recentes*”.

A revisão do diploma contemplou ainda outras matérias, designadamente o direito à indemnização em resultado de alterações unilaterais pelo parceiro público; o modo de acompanhamento das parcerias em preparação, pondo-se termo à emissão de dois pareceres independentes por parte dos representantes dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial; a obrigatoriedade de se constituírem, via de regra, comissões de negociações quando estejam em causa alterações a contratos de PPP já celebrados ou quando haja lugar à reposição do equilíbrio financeiro dos mesmos; o estabelecimento dos procedimentos a observar quando existam situações ou se pretendam tomar decisões susceptíveis de gerar novos encargos para o parceiro público ou para o Estado (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho).

Com a publicação deste diploma o legislador, mantendo um quadro legal objectivo e claro no que respeita ao regime legal das parcerias público-privadas, respondeu no plano normativo, a algumas críticas efectuadas nos últimos anos pela entidade controladora das contas públicas (o Tribunal de Contas), que vinha fazendo sistematicamente alguns reparos aos processos de parcerias estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril⁴.

⁴ Cf. Tribunal de Contas. 2007. “Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias” – Relatório n.º 04/2007, 2ª secção, Lisboa, Tribunal de Contas. p. 22.



c. Definição legal de PPP e âmbito de aplicação

De acordo com o actual quadro jurídico (n.º 1 do art.º 2.º, do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril), entende-se como parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado. Por outro lado, cabe ao parceiro público o acompanhamento e o controlo da execução do objecto da parceria de modo a assegurar a prossecução dos fins de interesse público.

São considerados parceiros públicos o Estado e entidades públicas estaduais, os fundos e serviços autónomos e as entidades públicas empresariais⁵. O diploma é ainda aplicável às parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma empresa pública, uma cooperativa ou uma instituição privada sem fins lucrativos.

Sendo o seu objectivo genérico a concretização de políticas públicas, sem aumento da respectiva despesa, o legislador definiu, como finalidades nucleares das PPPs, o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço, introduzindo, para o efeito, adequados mecanismos que possibilitem *“formas de controlo eficazes que permitam a sua avaliação permanente por parte dos potenciais utentes e do parceiro público”* (nos termos do art.º 4.º do D.L. n.º 86/2003, de 26 de Abril).

O quadro jurídico consagra ainda vários instrumentos de regulação jurídica entre as entidades públicas e as privadas, nomeadamente o contrato de concessão de obras públicas, o contrato de concessão de serviço público, o contrato de fornecimento contínuo, o contrato de prestação de serviços, o contrato de gestão e o contrato de colaboração, quando estiver em causa a utilização de um estabelecimento ou uma infra-estrutura já existente, pertencente a outras entidades, que não o parceiro público.

Excluem-se do âmbito de aplicação do quadro jurídico deste diploma as empreitadas de obras públicas, os arrendamentos, os contratos públicos de aprovisionamento e todas as parcerias público-privadas que envolvam, cumulativamente, um encargo acumulado actualizado para o parceiro público inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros, bem como todos os outros contratos de

⁵ Redacção do Decreto-Lei n.º 141/2006 que inclui como potenciais parceiros as entidades públicas empresariais.



fornecimento de bens ou de prestação de serviços, com prazo de duração igual ou inferior a três anos, que não envolvam a assunção automática de obrigações para o parceiro público no termo ou para além do termo do contrato.

Importa ainda referir que, neste diploma, é vertido um conjunto de exigências materiais e princípios de boa gestão, nomeadamente, os fins subjacentes à constituição de parcerias, os princípios inerentes à repartição de responsabilidades dos parceiros público e privado, os pressupostos essenciais para o lançamento e contratação de PPP, os princípios de partilha de risco, os princípios de equilíbrio financeiro, os princípios relativos à contratação de consultores externos, entre outros.

Para além do especial destaque dado ao âmbito de aplicação e finalidade das PPPs, fundamentais para a análise que se está a efectuar, importa relevar a importante alteração efectuada pelo legislador, na revisão de 2006, ao proceder ao alargamento do âmbito de aplicação aditando normas relativas aos programas sectoriais de parcerias (artigos 3.º e 7.º-A do Decreto-Lei 86/2003, de 26 de Abril). De acordo com essas normas, *“quando a especificidade de determinado sector o justificar, podem ser criados regimes sectoriais especiais, no termo dos quais são definidas as normas que se revelem necessárias ou convenientes, em virtude das características particulares do sector em causa, para assegurar a prossecução dos fins e o cumprimento dos pressupostos gerais da constituição de parcerias público-privadas”*. Igualmente se define que, relativamente à sua avaliação, se as prioridades políticas e de investimentos sectoriais forem nesse sentido, *“podem ser desenvolvidos programas sectoriais de parcerias, envolvendo um conjunto articulado de projectos com recurso à gestão e ao financiamento privado, nos termos dos artigos 18.º e seguintes da lei de enquadramento orçamental”*, devendo, no entanto, ser demonstrada *“a aptidão do projecto para atrair o sector privado, tendo em conta os potenciais interessados e as condições de mercado existentes”*.

Este alargamento do âmbito de aplicação e consequente criação de normas procedimentais específicas para os regimes sectoriais especiais, vem possibilitar uma maior abrangência e flexibilização na utilização das PPPs.

d. Síntese conclusiva

Conforme foi dito, as PPPs não se encontram regulamentadas no âmbito do direito comunitário. No entanto, foi publicado um Livro Verde que visava apurar se o tratado que institui a Comunidade Europeia e o seu direito derivado constituem instrumentos adequados e suficientes face aos desafios colocados pelas PPPs.



Assim, apesar de não existir nenhum quadro jurídico específico, algumas formas de PPPs estão sujeitas à legislação europeia sobre os procedimentos de celebração dos contratos públicos, devendo ser executadas de acordo com as regras e princípios do Tratado CE, em matéria de liberdade de estabelecimento e de livre prestação de serviços incluindo, entre outros, a proporcionalidade e o reconhecimento mútuo.

As regras comunitárias são, como se disse, embrionárias. Contemplam, sobretudo, os processos de concurso de forma relativamente genérica pois, a um nível mais detalhado, as regras são nacionais.

No que diz respeito a Portugal, foram já definidas através de Decreto-Lei as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento das parcerias. Da análise efectuada ao âmbito de aplicação da referida legislação, não se descortinou qualquer normativo impeditivo ou que restrinja a aplicabilidade das PPPs à edificação da capacidade da componente fixa das Forças Armadas. Aliás, considera-se que as normas criadas posteriormente, possibilitando a criação de regimes sectoriais especiais, vêm facultar a materialização dessa possibilidade. Desta forma, considera-se respondida a Questão 1 e validada a Hipótese 1.

3. As PPPs nos países europeus

Na Europa, o investimento no sector público com recurso às PPPs tem vindo a intensificar-se. Contudo, na Europa continental, esse desenvolvimento tem sido mais lento e mais heterogéneo que no Reino Unido sobressaindo, no entanto, certas regularidades regionais. Os países que mais cedo enveredaram pelas PPPs foram os mediterrânicos, por via das concessões rodoviárias – Espanha desde há décadas, Portugal desde final dos anos 90 do século passado. Os países germânicos e escandinavos são relativamente avessos a elas. A Holanda é destacada pelas suas experiências pioneiras mas, no cômputo geral, apresenta uma situação análoga à dos países atrás referidos.

De acordo com a *International Financial Services London (IFSL)*, e conforme se constata na Figura 1, em 2008 na Europa (excluindo o Reino Unido), o valor dos contratos assinados de PPPs quase atingiu o montante de 5 biliões de euros, valor inferior ao alcançado em 2007 e 2006, e bastante abaixo dos expressivos 8,9 biliões de euros atingidos em 2005. No entanto, para os mesmos países e em termos acumulados desde 2001, o valor dos projectos implementados totalizou 36,6 biliões de euros, o que equivale a apenas



aproximadamente dois terços do valor realizado no Reino Unido (61,1 biliões de euros) durante o mesmo período.

PPP in Europe								
	Value of signed contracts, €m					Total	Number signed deals 2001-08	Projects being procured Jan 2007 em
	2001-04	2005	2006	2007	2008			
Spain	1000	1154	1664	309	---	4127	38	2931
France	---	1788	735	329	1241	4093	34	29799
Italy	890	2179	439	55	---	3563	20	---
Ireland	720	121	623	1489	300	3253	19	3964
Greece	---	798	1600	3885	1000	2398	8	6270
Germany	440	830	177	465	117	2029	40	9495
Belgium	1300	480	---	300	680	1780	6	3635
Netherlands	1302	---	431	---	1020	1733	9	1211
Poland	1520	---	---	---	---	1520	2	1317
Austria	49	---	850	---	---	899	6	20
Finland	---	700	---	---	---	700	1	---
Bulgaria	---	366	288	366	---	654	6	2202
Hungary	---	---	38	15	500	556	11	---
Cyprus	---	500	---	---	---	500	1	1515
Portugal	278	---	32	140	---	450	7	5221
Other countries	485	2	490	---	---	977	7	67580
Total (exc.UK)	7987	8918	7367	7353	4958	36583	215	
UK	21849	6237	14111	10698	8236	61131	536	

Source: Public Private Finance, DLA Piper

Figura 1 – As PPPs na Europa (Fonte: IFSL, 2009: Table 5).

Até 2008, Espanha, França, Itália e Irlanda foram os países onde se investiu fortemente em PPPs, principalmente em projectos de infra-estruturas de transporte, com proeminência para as estradas, particularmente auto-estradas (com portagens). Ferrovias, pontes e túneis, também figuram entre os maiores projectos.

Para além dos 215 projectos em execução até final de 2008, o valor estimado dos projectos em preparação, ou a aguardar financiamento, era de aproximadamente 68 biliões de euros.

Conforme se pode constatar no quadro em Anexo A, a maioria dos Estados-membros da UE tem tido experiências de PPPs em sectores diversificados. Com excepção do Reino Unido, da Alemanha, da Holanda e da República Checa, que já apresentam alguns projectos, o sector da defesa tem sido, nas distintas experiências, um dos sectores menos apelativos para a intervenção das PPPs.

Para análise de experiências neste particular sector seleccionou-se o Reino Unido, não só pela quantidade de contratos já realizados, como também pelo facto de ser o único país com projectos de PPPs na área das infra-estruturas de defesa.

a. A experiência do Reino Unido.

O Reino Unido é considerado o país pioneiro na adopção de parcerias público-privadas e no seu alargamento aos sectores sociais. A *Private Finance Initiative (PFI)*



insere-se num processo mais amplo de reformas do sector público no Reino Unido, que inclui diversas iniciativas que, em comum, prevêm uma maior participação do sector privado no sector público. As parcerias têm sido consideradas um elemento-chave do programa de modernização do Governo e de promoção da qualidade dos serviços públicos no Reino Unido. O investimento no sector público é encaminhado para *PFI* quando se considera que aquela representa *value for money (VfM)*. O financiamento privado é tido como preferível em projectos de avultados investimentos, de fácil definição de *outputs* e em que se reconhece que a experiência acumulada do sector privado representa uma mais-valia.

Foi o primeiro programa político sistemático de PPPs, sendo introduzido em 1992 e prosseguido em 1997 pelo *New Labour* de Tony Blair. Provocou uma alteração relevante da lógica e expectativas em torno dos serviços públicos, que passaram a recorrer sistematicamente ao sector privado para o seu financiamento, concepção, construção e gestão.

Os contratos de *PFI* englobam acordos tripartidos: um contrato de *PFI* principal entre o parceiro público e o parceiro privado; um contrato de financiamento entre a entidade encarregue de gerir o projecto e a entidade financiadora; e um acordo directo entre a entidade financiadora e a administração. Este mecanismo implica que os contratos de *PFI* constituam exemplos típicos de financiamento de projectos (*project financing*) nos quais uma sociedade de crédito financia uma actividade reembolsando-se unicamente com os fluxos financeiros, através dos pagamentos da administração (Cossalter, 2001:15).

Como modelo padrão de contratos *PFI*, identificaram-se os contratos de tipo *DBFO* (*Design, Build, Finance and Operate*), a partir do qual se desenvolvem variantes. Nestes contratos a fonte de remuneração privada é normalmente o Estado, ao invés dos utentes.

Em consonância com o desenvolvimento das PPPs, há a referir a publicação de vários relatórios, a criação de organismos de apoio e controlo das PPPs e de grupos de trabalho, e o desenvolvimento de contratos standard de *PFI*. De entre as organizações criadas, destaca-se a *Partnerships UK (PUK)*, criada em 2000, ela própria uma *joint-venture* entre o *HM Treasury* e o sector privado. A *PUK* também disponibiliza recursos financeiros para projectos que não os conseguem reunir nos mercados financeiros, assumindo-se, assim, como um verdadeiro promotor de projectos. O *HM Treasury* constitui a principal instituição pública para as *PFI/PPPs*. Um departamento específico do *HM Treasury – Office of Government Commerce* – assume as funções de sistematização e supervisão contratual. As funções de auditoria pública da *PFI/PPP* são da responsabilidade



do *National Audit Office (NAO)*, auxiliado pelo *Public Account Committee*. Existem, ainda, unidades sectoriais específicas, como a *Partnerships for Health*, criada em 2001, e a *Partnerships for Schools*, criada em 2004.

Não existe uma lei especificamente dirigida à regulação das PFI/PPPs. A maioria das regras relativas a PFI/PPPs encontra-se em orientações emanadas pelo *HM Treasury* que integram um vasto número de publicações de órgãos específicos do grupo de trabalho do *HM Treasury*.

O Reino Unido é o país com o espectro mais amplo de aplicações sectoriais de PFI/PPPs. Encontram-se projectos em áreas muito diversas, designadamente infra-estruturas de transporte, escolas, hospitais, tribunais, prisões, esquadras de polícia e quartéis de bombeiros, habitação social, centros de lazer, sistemas de informação, tecnologia e equipamento militar.

De acordo com o último relatório do *IFSL* sobre esta matéria, as PFI/PPP enquadraram até ao final de 2008 cerca de 935 contratos, no valor total de 65,9 biliões de libras e prevê-se que até 2010 se concluam mais 200 contratos, no valor de 26 biliões de libras. Contudo, apesar de globalmente haver um aumento significativo do número de projectos, em termos de valor, desde 1996, representam apenas 10-15% do investimento total do sector público.

PFI/PPP in UK government departments				
Cumulative total, 1987-2008				Average size of contract
Department	Number	£m	% share	£m
Transport	62	17404	26.4	281
Health	275	13074	19.8	48
Defence	66	11612	17.6	176
Education	166	8040	12.2	48
Scot. Exec.	111	5681	8.6	51
Local govt.	71	2950	4.5	42
DEFRA	25	1431	2.2	57
Home Office	53	1414	2.1	27
N.Ireland Ass.	35	1314	2.0	38
Welsh Assem.	23	635	1.0	28
DWP	7	522	0.8	75
BERR	9	393	0.6	44
HM Revenue	4	353	0.5	88
Cabinet Office	2	342	0.5	171
DCA	12	302	0.5	25
DCMS	6	150	0.2	25
HM Treasury	2	128	0.2	64
FCO	3	101	0.2	34
Others	3	94	0.1	31
Total	935	65938	100.0	64

Source: Public Private Finance

Figura 2 – As PFI/PPP no Reino Unido por Departamentos Governamentais (Fonte: IFSL, 2009: Table 1).



b. O sector da Defesa.

No sector da Defesa foram implementados 66 contratos, cujo valor totalizou 11,6 bilhões de libras, correspondendo a 17,6% do investimento total em PFI/PPP, no Reino Unido.

Ao adoptar as PFI/PPP, como nova metodologia para o fornecimento de bens e serviços, o Ministério da Defesa britânico (*MoD*) viu ser melhorada a sua eficiência contratual, e rentabilizada a utilização das mais-valias características do sector público e do sector privado, face aos objectivos definidos.

Os projectos PFI/PPP do *MoD*, além das infra-estruturas imobiliárias, abrangem áreas diferenciadas e incluem o fornecimento e instalação de equipamentos, a sua integração na cadeia de abastecimento e apoio operacional, manutenção especializada, bem como formação e treino. Aliás, alguns desses projectos, encontram-se entre os maiores investimentos feitos em contratos desta natureza, como se constata na Figura 3.

O Ministério da Defesa do Reino Unido, tem investido pesadamente em infra-estruturas estratégicas de apoio às necessidades da Defesa. Nos últimos anos, concentrou-se na consolidação e modernização das suas infra-estruturas, reduzindo o número de unidades, melhorando a sua qualidade e alienando os excedentes, visando fundamentalmente a manutenção de um conjunto de infra-estruturas coerentes com as reais necessidades e com índices de custo-benefício mais favoráveis para este ministério.

Largest UK PFI/PPP contracts			
Capital value of largest signed deals, 1987-2008, £m		Year	
	Sector	signed	£m
London Underground (Tube Lines)	Transport	2002	5484
Channel Tunnel Rail Link	Transport	1996	4178
Future Strategic Tanker Aircraft	Defence	2008	2500
Project Allenby/Connaught: Accommodn.	Defence	2006	1800
Barts & London NHS: Hospital Redevelt.	Health	2006	1100
Future Provision of Marine Services (FPMs)	Defence	2007	1000
National Air Traffic Services Ltd (NATS)	Transport	2001	800
SkyNet 5	Defence	2003	750
UK Military Flying Training System	Defence	2008	635
Kent: Schools	Education	2008	600
MoD: Future C Vehicles	Defence	2005	600
Birmingham NHS: Hospital	Health	2006	560
Ministry of Defence: Colchester Garrison	Defence	2006	539
Highways Agency: Nat. Roads Telecom.	Transport	2005	490
Highways Agency - Nat. Roads Telecom.	IT/Telecoms	2007	490
M6 Toll Road	Transport	2000	485
LUL: Connect	Transport	1999	468
Croydon: regeneration	ODPM	2008	450
Manchester NHS: Hospital accommodn.	Health	2004	415
A13 Thames Gateway	Transport	2000	411
LUL - Northern Line Trains Rolling Stock	Transport	1995	409

Source: Public Private Finance

Figura 3 – Os maiores contratos PFI/PPP no Reino Unido (Fonte: IFSL, 2009: Table 1).



Como parte mais importante desse plano, o denominado “*Non-Equipment Investment Plan*” constituído por projectos de infra-estruturas puras, isto é, sem os equipamentos ou sistemas de armas, que engloba projectos de sistemas de informação, projectos de manutenção de imóveis, projectos de racionalização e modernização imobiliários, representa, em suma, o instrumento de planeamento e da programação, para os projectos de investimento em infra-estruturas.

A título demonstrativo da aplicação do conceito PFI/PPP, pelo *MoD* do Reino Unido, em infra-estruturas apresentam-se de seguida alguns dos projectos mais relevantes nesta área:

(1) Allenby-Connaught

O projecto PFI Allenby / Connaught é o maior projecto de alojamentos do governo e contempla a reabilitação de quartéis do Exército em Aldershot e em Salisbury Plain.

Em Salisbury Plain existem, actualmente, sete locais distintos, dos quais, dois, Larkhill e Warminster, desempenham um importante papel na área da formação. O destacamento de Aldershot acolhe uma mistura de unidades operacionais, escolas de formação e uma Divisão de Estado-Maior. No total, habitam cerca de 17.000 militares (sem incluir familiares) e cerca de 2.100 civis.

A maior parte das instalações tem vindo a ser utilizada desde o início do século passado e grande parte do património construído, remonta a esse tempo. Foram construídos, em meados dos anos sessenta, alguns novos edifícios em todos os locais referidos, especialmente vários alojamentos de solteiros. Contudo, mais de 45% desses imóveis estão para além das necessidades e contribuem para o aumento das despesas correntes.

O projecto Allenby-Connaught é considerado fundamental para o cumprimento do plano de defesa estratégico, e garante alojamento para aproximadamente 11.000 solteiros.

(2) Northwood

Este projecto tem como objectivo proporcionar, a longo prazo, uma solução eficiente e economicamente vantajosa, visando satisfazer as necessidades operacionais e eliminar as deficiências existentes em Northwood, sede do “*Permanent Joint Headquarters*” (*PJHQ*), órgão que gere as operações militares britânicas em todo o mundo.

A solução PFI/PPP encontrada, prevê que seja um privado a fornecer o designado “serviço integrado”, que inclui recuperação de instalações e serviços de manutenção para todo o programa durante 25 anos. Além disso, deverá construir novas instalações para o



Comando, 720 apartamentos para solteiros (novos ou remodelados) e renovar as áreas e espaços de convívio comunitário e os parques de estacionamento.

(3) Corsham 09

Este projecto PFI/PPP, contempla o fornecimento de uma moderna unidade operacional em Basil Hill, onde se situam os “*Defence Communication Information Services*” (*DCIS*), com um valor de financiamento de 690 milhões de libras, ao longo dos 25 anos de duração do contrato.

O programa inclui dois projectos: o “*Corsham Development Project*”, que abrange o fornecimento e execução de todo projecto imobiliário; o “*Business Change Project*” que incidirá nas propostas de políticas, procedimentos e práticas, nas necessidades de formação e treino, e nos requisitos para a transição do pessoal para a nova infra-estrutura.

Isto permitirá tornar o *DCIS* mais rentável em termos de custos, proporcionando maior eficácia operacional, contribuindo assim, para a implementação racional do novo projecto global da Aliança, o “*Network Enabled Capability*” (*NEC*).

Esta racionalização é obtida através da colocação do pessoal num único local, proporcionando deste modo um eficaz sistema de informações e comunicações estratégicas, de suporte para todas as unidades do Reino Unido, nomeadamente, as unidades operacionais espalhadas pelo mundo inteiro.

O contrato inclui ainda o fornecimento de alojamento para 180 homens e mulheres, bem como instalações para messes, sala de reuniões, complexo desportivo, serviços de segurança, armazenagem e oficinas para automóveis.

(4) Project Aquatrine

Este é o maior e mais prestigiado projecto PFI/PPP de sempre no Reino Unido, na área das águas e saneamento.

As razões que levaram à efectivação deste ambicioso projecto são as típicas dos PPP, pois permitem ao *MoD* concentrar-se nas suas áreas primárias de actividade, transferir os riscos associados para um fornecedor especializado e obter significativas reduções de custos.

A firma vencedora (Brey Utilities) foi criada especificamente para competir neste projecto. Trata-se de uma *joint venture*, com uma participação igualitária, entre as empresas Kelda Water Services e a Earth Tech Engineering. Uma componente decisiva da proposta vencedora foi a demonstração da sua experiência e a capacidade de garantir o



fornecimento global dos serviços, através de uma clara descrição das responsabilidades entre os parceiros envolvidos.

O projecto foi-lhes adjudicado, por um período de 25 anos, para a operação e manutenção de todos os equipamentos necessários a garantir as necessidades do *MoD* em água e saneamento, em mais de 1200 instalações dispersas pela Inglaterra, País de Gales e Escócia. Abrange desde bases aéreas, aquartelamentos, embarcadouros navais, até edifícios de gabinetes e alojamento para a Armada, o Exército e a Força Aérea.

Desde Dezembro de 2003, a Brey Utilities tem sido responsável pela gestão de todas as “operações” de água e saneamento na maioria das instalações do *MoD*. Isto inclui a garantia de conformidade ambiental em todos esses locais, o fornecimento de água potável de elevada qualidade, bem como de uma variada gama de outros requisitos. Um exemplo dessas exigências é a tentativa continuada de reduzir os níveis de perdas/desperdícios e uma monitorização contínua do consumo de água em todos os locais.

Até à presente data os resultados operacionais têm sido muito bons, tendo o *MoD*, com este projecto, alcançado os seus principais objectivos, o que conduziu ao alargamento do contrato, englobando outros locais não previstos inicialmente.

Em conclusão, refira-se que o processo de escrutínio dos projectos PFI/PPP no *MoD* é efectuado por uma entidade distinta da que processa a aquisição, o que proporciona uma análise independente, especializada e crítica das propostas de investimento, avaliando se essas propostas estão em conformidade com as determinações/recomendações feitas pela entidade que aprova os projectos. Este escrutínio, para além da viabilidade técnica dos projectos, testa a robustez das propostas, através da análise dos aspectos económicos das mesmas.

No *MoD* do Reino Unido, as PPP estão agora numa fase de maturidade elevada e são um assunto não controverso no panorama do “*procurement*”. Segundo o relatório de Março de 2008 do *HM Treasury*, a grande maioria dos investimentos públicos na Defesa tem sido, e continuará a ser, através dos meios convencionais. No entanto, como método inovador de aquisição, as PFI/PPP têm sido usadas em complexos e importantes projectos e programas de infra-estruturas deste sector público. Segundo esse mesmo relatório, 81% dos projectos PFI/PPP implementados e em operação demonstraram, consistentemente, ser economicamente vantajosos.

Em termos de prazos de entrega, um estudo genérico do *National Audit Office* (NAO), apontava somente 8% dos projectos PFI/PPP com atrasos de mais de dois meses e, nesses, eram esperadas compensações financeiras. Por contraste, nos processos tradicionais



de aquisição, 70% dos projectos estavam atrasados e 73 % com custos a mais (Counihan, 2004). Em termos financeiros, apontava o mesmo estudo que, baseado em cálculos do comparador do sector público, os 30 mais recentes projectos PFI/PPP proporcionaram *value for money*, permitiram, em média, uma economia superior a 17%, em comparação com as formas tradicionais de contratação, e uma poupança de 29 milhões de libras.

Se é certo que o Governo britânico se diz satisfeito com a poupança das PPPs, a verdade é que o Tesouro britânico não fornece, nos seus relatórios, dados objectivos mas apenas avaliações subjectivas dos gestores públicos, em geral positivas. Estudos do *NAO* e da *London School of Economics/Arthur Andersen*, apontaram poupanças até 20%, mas consideravam existirem diferenças sectoriais: projectos de estradas e prisões revelaram poupanças razoáveis; na saúde e educação as poupanças eram consideradas marginais (Grimsey e Lewis, 2004: 145-146).

c. Síntese conclusiva.

No contexto europeu, vários países adoptaram as PPPs de forma entusiástica, face às expectativas criadas em torno dos serviços públicos. Começaram por ser essencialmente concessões de obras públicas, nomeadamente rodoviárias, tornando-se extensivas a outras infra-estruturas de transporte como ferrovias, portos e transportes urbanos. Estas infra-estruturas pesadas de mobilidade, e as de abastecimento básico (energia, água e saneamento), constituem a esmagadora maioria das PPPs na Europa. O Reino Unido, sem dúvida o “reino” das PFI/PPP, é o país com o espectro mais amplo de aplicações sectoriais, nomeadamente, nas áreas da saúde, educação, segurança pública e defesa, sectores que geraram mais resistência e que, em geral, na Europa Continental, têm um peso residual.

Na defesa, um dos sectores menos apelativos para as PPPs, embora as experiências não tenham sido muitas, existem projectos diversificados. Também neste sector o Reino Unido desenvolveu alguns projectos-piloto, sendo o único país com projectos na área das infra-estruturas de defesa. A maioria desses projectos consiste, normalmente, na renovação ou construção, manutenção e gestão de infra-estruturas, incluindo uma gama variável de serviços acessórios, por períodos entre 20 a 30 anos.

No Reino Unido, nos relatórios das auditorias efectuadas pelo *NAO*, onde se avalia a existência de *VfM* nos projectos PFI/PPPs, têm sido reconhecidas várias vantagens relativamente à contratação tradicional, que se traduzem em poupanças efectivas, contribuindo este facto para a manutenção da aposta neste instrumento contratual.



Considera-se, desta forma, respondida a QD2 e, consequentemente, validada parcialmente a H2, dado que só foram avaliadas experiências de PPP, no domínio da componente fixa das FFAA, no Reino Unido.

4. Instrumentos de avaliação

As PPPs têm suscitado grande debate, centrando-se as principais discussões em torno da diminuição do espaço de decisão política do Estado, do deficiente apetrechamento técnico do sector público que o coloca demasiado dependente do sector privado, da dificuldade de garantir que o potencial valor que possa ser gerado numa PPP seja efectivamente transferido para o Estado e utilizadores do serviço público, do efeito intergeracional dos contratos que, pela sua longa duração, podem afectar futuros orçamentos e investimentos públicos, do débil controlo e fiscalização de execução dos contratos de PPP, associado à eficácia dos mecanismos de prestação de contas, e, principalmente, da interrogação quanto à efectiva poupança para o sector público.

O valor acrescentado mútuo surge como justificação última das PPPs embora a sua existência seja igualmente controversa. Numa acepção lata, a PPP permite a realização de objectivos que não seriam possíveis se cada actor agisse isoladamente⁶. É o que se pode chamar de vantagem colaborativa ou comparativa. Pretende-se recrutar a competência específica de cada actor, público ou privado, para juntar os melhores recursos materiais e humanos possíveis. Bult-Spiering e Dewulf (2006: 27-29) consideram que o valor acrescentado pode ser (1) em conteúdo, pois a abordagem a um problema é conjunta, o que beneficia o planeamento e concepção; (2) em processo, pois cada actor pode complementar-se nas suas competências específicas; e (3) financeiro. Numa acepção estrita, a mais frequente, a PPP permite ao Estado poupar (*value for money*) e ao privado lucrar; seria uma forma de prestar serviços públicos com poupança para o contribuinte e lucro para o investidor.

a. O *value for money*

O *value for money* (VfM) é um dos argumentos mais utilizados a favor das PPPs, mas também onde reside uma das críticas principais, pelo que o debate político se centra muitas vezes nesta questão, sendo uma das mais escrutinadas. Salienta-se, frequentemente, a grande dificuldade em calcular a poupança a longo prazo (25/30 anos) em serviços de

⁶ Como refere Campos, "o objectivo da parceria é trazer Valor Acrescentado isto é, trazer ganhos de eficiência e fomentar a inovação nas soluções a encontrar na fase de construção e/ou, sobretudo, na fase de operação" (2007:36)



grande dimensão, devido à componente subjectiva que implica por ser uma projecção de condições futuras.

O debate económico orbita quase exclusivamente em torno da poupança, do onnipresente problema do *VfM*. Serão as PPPs realmente capazes de garantir serviço público por menos dinheiro sem perda de qualidade ou, pelo mesmo dinheiro, aumentar a qualidade dos serviços (melhor equilíbrio possível no binómio “preço-qualidade”)?

Trata-se de compreender como pode o sector privado ser mais eficiente do que o público para obter poupança e se tal é imanente (o privado é sempre mais eficiente que o publico) ou circunstancial (não o é necessariamente).

Hall (1998) aponta três vias da sua superação: inovação e eficácia, pressão da concorrência e capacidade de gestão de risco. Conclui que a eficiência superior do sector privado no fornecimento de serviços públicos não é automática dependendo das condições institucionais que o Estado crie, nomeadamente no estímulo à concorrência.

Grimsey e Lewis (2004: 135-138) consideram que o *VfM* exige a existência de diversos candidatos em efectiva concorrência mútua, uma alocação rigorosa do risco e idoneidade nas comparações com o sector público. Tais condições devem ser fortemente perseguidas e mantidas.

O relatório “*Value for Money Drivers in Private Finance Initiative*”⁷, que avalia projectos no Reino Unido, cuja fase de construção já decorrera e se encontravam em fase operacional concluiu, relativamente aos factores que influenciam o *VfM* dos contratos de PFI/PPPs, o seguinte: (1) quanto à transferência do risco, o factor que mais importância tem para aumentar o *VfM* é a transferência dos riscos que, por comparação com o sector público, possam ser melhor geridos pelo sector privado; (2) um dos elementos que é tido como condição essencial para se obter *VfM* é o facto de os contratos serem de longa duração visto, durante a execução do contrato, ser possível a recuperação do investimento inicial, desenvolver novos meios de provimento do serviço e centrar a gestão nos custos totais do projecto, equilibrando a estrutura de receitas e encargos numa perspectiva de longo prazo; (3) a medição do desempenho e incentivos actua como garante da obtenção do *VfM* assegurado aquando da adjudicação; (4) a competição é outro elemento a ter em conta pois, quanto maior for a concorrência na fase de concurso, melhor será o preço, e, logo, maior será o *VfM*; (5) e, outro factor determinante para o sucesso de uma PPP, é a

⁷ Arthur Andersen and Enterprise LSE. 2000: *Value for Money Drivers in Private Finance Initiative*.

capacidade de gestão do sector privado para conseguir reduzir as ineficiências operacionais.

Assim, uma parceria só será justificável se os ganhos de eficiência conseguidos forem suficientemente amplos para compensarem os acrescidos custos financeiros. Para avaliar a justificação de uma parceria é assim indispensável o desenvolvimento de um modelo financeiro que permita a obtenção de um custo público comparável. O processo de determinação do custo público comparável visa a obtenção de um valor limite para a orçamentação do projecto numa perspectiva plurianual, e materializa-se num instrumento designado por Comparador do Sector Público, espelhado na figura que se segue de forma suficientemente esclarecedora.

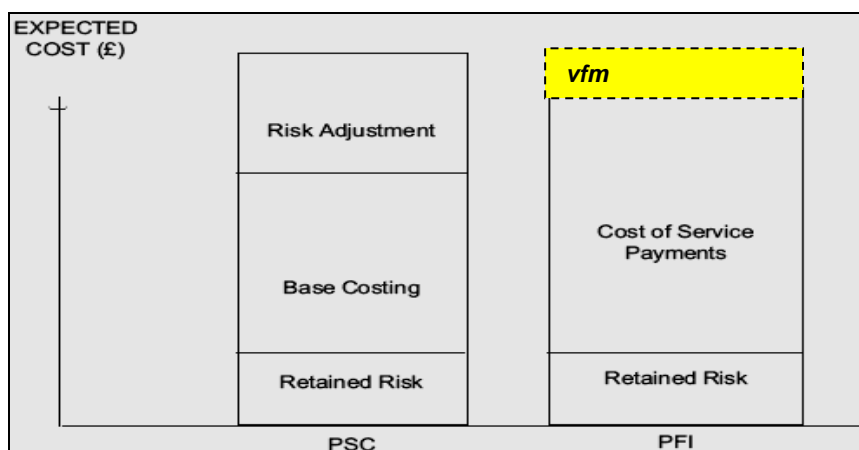


Figura 4 – Comparador do Sector Público (Fonte: Treasury Taskforce, Private Finance, “How to construct a PSC”)

b. O Comparador do Sector Público

O Comparador do Sector Público (CSP) é a melhor estimativa que se consegue apresentar do custo de desenvolvimento do projecto, pelo prazo previsto para a parceria, mas admitindo que ele é desenvolvido pelo parceiro público e não pela parceria. Assim, o custo público comparável corresponde à melhor estimativa de um projecto alternativo em que o parceiro público deverá, obviamente, defender-se dos riscos que possam ser transferidos para os privados mas sem poder transferir a totalidade dos riscos.

Os debates em torno da poupança, como principal argumento justificativo das PPPs, são extensivos ao polémico CSP, como instrumento de medida dessa poupança. De facto, podem existir diferentes formas de construir este instrumento que pretende quantificar qual o custo de determinado empreendimento caso este fosse desenvolvido pelo método da contratação tradicional. Para vários autores, é virtualmente impossível provar,



em termos técnicos ou económicos, a superioridade do modelo PPP. Consideram, por isso, a questão eminentemente política.

No Reino Unido, onde o debate sobre o tema está mais desenvolvido, o CSP adquiriu grande importância uma vez que é a partir dele que se discute o *VfM*. Em muitas decisões, no Reino Unido como alhures, tornou-se praticamente o único critério a ser tido em conta. Ora o cálculo, como se disse, é extremamente complexo e opaco. Há mesmo quem veja neste indicador uma espécie de “bruxaria” pseudo-científica que distorce a clarividência de análise. Para alguns, ele enviesava a análise a favor da PFI/PPP através de uma série de pressupostos abusivos o que leva, por vezes, a “fabricar” a poupança a favor das PPPs. Há, no entanto, quem diga exactamente o oposto: que os indicadores de poupança estão enviesados a favor da via pública convencional (Grout, 1997). Bult-Spiering e Dewulf (2006: 178-182) defendem que o Estado deveria ter uma concepção alargada do binómio custos-benefícios assente não meramente em critérios economicistas, sugerindo a ligação a factores qualitativos, nomeadamente, a indicadores de satisfação dos utentes.

O comparador deve ser utilizado como um tecto máximo dos compromissos a assumir pelo Estado, sendo considerado o elemento essencial para fazer a avaliação das condições financeiras das propostas.

No Apêndice III explica-se, de forma sucinta, o que é e como se constrói um CSP.

c. O CSP em Portugal

Em Portugal, só com a publicação do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, se tornou obrigatória a elaboração de um comparador do sector público.

A Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)⁸ estabeleceu igualmente um conjunto de princípios a que devem obedecer as PPP. Nos termos do seu artigo 18.º, n.º 3, alínea d), estão sujeitas ao regime do orçamento por programas, devendo o articulado da Lei do Orçamento do Estado fixar um limite máximo aos compromissos do Estado com as mesmas [artigo 31.º, n.º 1, alínea l), da LEO].

Por outro lado o n.º 2 do artigo 19.º da LEO determina a obrigatoriedade de comparar este modelo de contratação com o modelo tradicional de contratação pública sem recurso ao financiamento privado: *“A avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recurso a parcerias dos sectores público e privado, tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objectivos com exclusão de*

⁸ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, (republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto).



financiamento ou de exploração a cargo das entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida.” Este preceito resulta na obrigatoriedade de se proceder a uma análise do *VfM* da parceria quando confrontada com a opção tradicional de financiamento por parte do sector público. Isto traduz, na prática, a necessidade de conceber o CSP para justificar a eventual mais-valia da opção PPP.

Acresce-se ainda a este requisito, o constante do artigo 37.^a da LEO, estabelecendo que a Lei do Orçamento de Estado deve conter elementos informativos das razões que justificam o recurso às parcerias.

No entanto, por diversas razões, no nosso País a utilização do comparador público (CSP) não tem sido prática corrente. Como já anteriormente referido, a maioria dos grandes projectos PPPs é anterior à publicação da legislação reguladora e, por outro lado, *“...não existe nas regras legais actualmente em vigor nenhuma indicação precisa sobre a forma de elaboração do comparador do sector público”*⁹. Como o Tribunal de Contas (TC) já fez notar em diversos relatórios de auditoria às PPPs, não existem mesmo linhas de orientação fixadas que sirvam de base quer à elaboração de tal instrumento, quer à discussão acerca do que deve constituir. Face a esta realidade, o TC decidiu apresentar um conjunto de recomendações, e advertir *“o Estado para a obrigação de dar cabal cumprimento às disposições legais constantes do Decreto-Lei 86/2003, nomeadamente, quanto à obrigatoriedade de proceder à elaboração de um adequado comparador público e ao dever de obter previamente à adjudicação as autorizações e licenciamentos necessários ao bom desenvolvimento do projecto”*¹⁰.

Em contacto posterior com o TC¹¹ relativamente a esta matéria, foi salientado o desempenho deste tribunal na fiscalização e controlo da execução dos contratos das PPPs, pese embora o facto de esta actividade ser já executada *a posteriori* da tomada de decisão de lançamento e execução dos projectos de parceria. Este programa de inspecções tem sido direccionado para as PPPs com contratos que impliquem expressivos compromissos financeiros para o Estado.

Foi igualmente relevado que, na fase de lançamento das PPPs, a entidade que desempenha um papel fundamental no acompanhamento da preparação e da avaliação prévia desses projectos, pelas competências atribuídas, é a Parpública – Participações

⁹ Entrevista com o Juiz Conselheiro Dr. Carlos Moreno do Tribunal de Contas, em 10Dez2008.

¹⁰ Cf. Tribunal de Contas, Relatório n.º 04/2007, *“Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias”*, In <http://tcontas.pt> (Novembro de 2008)

¹¹ Entrevista com o Dr. Carlos Garcia, Auditor Chefe do Departamento de Auditorias IX do Tribunal de Contas, em 12Dez2008.



Públicas, SGPS, SA. Esta “*holding*” do Estado, subordinada ao Ministério das Finanças, é responsável pelas privatizações e externalizações, e assumiu também as funções de agência central das PPPs.

Através do Despacho Normativo n.º 35/2003, de 20 de Agosto, a Parpública foi incumbida de prestar apoio técnico ao Ministro das Finanças no contexto dos procedimentos contemplados no Decreto-Lei n.º 86/2003, nomeadamente, receber as notificações do ministério para dar início quer ao estudo e preparação do lançamento de uma parceria público-privada, quer ao estudo e preparação de alterações dos termos e condições de contratos de parcerias de igual natureza entretanto celebrados.

A Parpública, através do mesmo despacho normativo, foi ainda incumbida de:

- Indicar os membros que a representarão na comissão de acompanhamento do projecto de parceria, na comissão de avaliação das propostas e na comissão de acompanhamento da alteração da parceria, a serem constituídas;
- Fornecer toda a informação relativa ao decurso e evolução dos trabalhos de preparação do projecto, bem como o apoio técnico necessário ao seu funcionamento, nomeadamente informação económico-financeira, de carácter geral ou particular sobre as parcerias;
- Apoiar a elaboração dos despachos conjuntos dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial, a que haja lugar, no âmbito das parcerias;
- Prestar apoio técnico ao Ministro das Finanças no acompanhamento permanente das parcerias já celebradas, nomeadamente recolhendo e disponibilizando informação relativa aos seus custos e riscos e respectivo impacto financeiro; e
- Apoiar a elaboração do parecer vinculativo do Ministro das Finanças sobre a alteração de contratos de parcerias já celebrados.

É pois, no âmbito das responsabilidades atribuídas à comissão de acompanhamento, que lhe compete, na fase de preparação e avaliação prévia dos projectos, apresentar os pressupostos do estudo desenvolvido relativamente ao tipo de parceria, aprofundar a análise estratégica e financeira subjacente, justificar o modelo a adoptar e demonstrar a inexistência de alternativas equiparáveis, dotadas de maior eficiência técnica e operacional ou de maior racionalidade financeira. Compete-lhe, igualmente, face à avaliação efectuada, recomendar ao Governo a tomada de decisão mais consentânea com a defesa do interesse público.

Segundo a Parpública, na avaliação dos projectos recentes (já abrangidos pela obrigatoriedade de apresentação do CSP), os dados produzidos por aquele instrumento de



análise financeira, têm sido utilizados apenas como indicadores de referência e como tecto máximo no estudo comparativo das propostas apresentadas. Desta forma, nesta avaliação prévia, é atribuída capital importância à análise de outros dados fundamentais, nomeadamente, a transferência de riscos, de longo prazo, e a eventual atribuição de incentivos, cuja quantificação deverá ser cuidadosamente fundamentada. Numa decisão sobre a constituição de uma PPP *“nunca deverão ser utilizados argumentos que se baseiem numa pressuposta maior eficiência da parceria, mas sim aqueles que se fundem na rigorosa comparação dos ganhos de eficiência com os acrescidos custos financeiros para o sector público”*¹².

d. Síntese conclusiva

A opção por PPPs só se justifica se, comparativamente com as alternativas tradicionais, houver criação de valor acrescentado e uma maior eficiência e economia na afectação dos recursos públicos.

O CSP é o único instrumento utilizado nessa avaliação e, com ele, pretende-se estimar quanto custaria ao Estado (custo hipotético e ajustado pelo risco) prestar determinado serviço aos cidadãos, durante um período definido. É utilizado como referência comparativa na negociação para constituição das parcerias e limite máximo para os compromissos a assumir pelo sector público.

Em Portugal a obrigatoriedade de utilização do CSP está legislada, mas a sua aplicação prática nunca foi regulamentada. Não existe nenhuma fórmula nem aproximação prescrita de aplicação universal para a sua determinação, sendo assumido, como prática geral, que a grandeza do esforço dispendido e o grau de análise empreendida na determinação desse comparador, deve ser proporcional à dimensão e alcance do projecto proposto.

Noutros países de forte implantação das PPPs, nomeadamente o Reino Unido, é dada grande importância ao CSP por ser o único instrumento de análise da economia, da eficiência e da eficácia dos projectos, e critério de decisão na avaliação e discussão do *VfM*.

Considera-se, assim, ficar respondida a Questão Derivada 3 e igualmente confirmada a Hipótese 3.

¹² Entrevista com o Dr. Rui Sousa Monteiro, economista sénior da Parpública, Equipa das PPPs, em 03.Mar.2009.



5. As PPPs e a LPIM

a. Enquadramento da LPIM

Com a alteração do CEDN e, posteriormente, do CEM, tornava-se imprescindível um esforço no sentido de modernizar as FFAA, não só ao nível do reequipamento mas também na manutenção e renovação das infra-estruturas militares, adequando o Sistema de Forças Nacional, na sua Componente Fixa (ou infra-estrutural), em termos de dimensão e localização, a novas realidades e a novas concepções de defesa.

No sentido de fazer face às necessidades de investimento na manutenção e modernização das instalações afectas à Defesa Nacional e, complementarmente, assegurar a liquidez do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas (FPMFA), foi publicada, em 8 de Setembro, a Lei Orgânica n.º 3/2008 que aprova a Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares (LPIM).

Esta lei vem definir as orientações de base para a gestão do património imobiliário das FFAA, cujo resultado financeiro deverá subsidiar a sua própria execução, o financiamento de projectos de modernização das instalações das FFAA e o contributo complementar para a solvência do FPMFA, cuja descapitalização se tornou uma preocupante realidade.

A LPIM vigorará por um período de doze anos e será revista nos anos ímpares prevendo-se que a primeira revisão ocorra em 2011. Os saldos verificados em cada uma das medidas, no fim de cada ano económico, transitam automaticamente para o orçamento do ano seguinte para reforço da dotação da respectiva medida.

Os resultados líquidos da sua execução serão pontualmente avaliados e, posteriormente, afectos a um dos projectos consignados na lei, mediante despacho conjunto do Ministro da Defesa e do Ministro das Finanças, cabendo ainda ao membro do governo responsável pela defesa nacional determinar por despacho a repartição das receitas afectas à execução da mesma lei onde, naturalmente, aparece a preocupação de suprir as conhecidas dificuldades financeiras do FPMFA (Artigo 14.º).

Esta lei prevê um vasto leque de possibilidades em termos de gestão e rentabilização, representando esta versatilidade uma importante ferramenta face às características diversas do património em apreço. Assim, de acordo com o seu artigo 8.º, *“A gestão de infra-estruturas faz-se através dos seguintes meios:*

a) Alienação;

b) Arrendamento;



- c) *Constituição de direitos reais menores;*
- d) *Concessão de uso privativo do domínio público;*
- e) *Permuta;*
- f) *Parcerias com promotores imobiliários;*
- g) *Titularização dos activos imobiliários através da constituição de fundos de investimento imobiliários;*
- h) *Operações de venda com possibilidade de manutenção da utilização onerosa dos bens;*
- i) *Quaisquer outros instrumentos jurídicos adequados aos fins a prosseguir através da presente lei”.*

Este diploma legal concretiza um projecto ambicioso cuja racional é clara e objectiva, embora se lhe reconheçam à partida muitas dificuldades de execução, porquanto pode ficar refém de leis de mercado, sobre as quais não é possível actuar de forma directa, sendo estas a ditar futuramente o sucesso ou insucesso desta iniciativa legislativa.

Trata-se do maior programa de investimentos em infra-estruturas militares das últimas décadas, pretendendo-se com este diploma rentabilizar o património afecto à Defesa Nacional que se encontra disponível, de forma a dotar as FFAA de instalações mais modernas e eficientes no apoio aos seus novos equipamentos, contribuindo para a edificação da capacidade da sua Componente Fixa.

b. Rentabilização e Financiamento

De acordo com o estabelecido no referido diploma “*as operações de rentabilização dos imóveis acautelarão as necessidades decorrentes do programa de investimento constantes da presente lei*”¹³ e a sua execução será sempre objecto de despacho conjunto dos membros responsáveis do Ministério das Finanças e do Ministério da Defesa. Para tal, encontrar as opções mais adequadas em termos de rentabilização dos meios de gestão previstos na lei (alienação, aluguer, permuta, concessão de uso privativo, ou outra), será sempre o desafio principal face à necessidade de obtenção de retorno financeiro que viabilize, em tempo, a total concretização dos programas a executar.

A LPIM refere, no n.º 2 do seu artigo 1º, que os imóveis a disponibilizar pelas diferentes estruturas da Defesa “*são os previstos em lista constante de decreto-lei a aprovar pelo Governo*”, e acrescenta, no n.º 3 do mesmo artigo, que esta lista não será a

¹³ De acordo com o n.º1 do Artigo 6.º da Lei Orgânica n.º 3/2008 de 8 de Setembro.



derradeira uma vez que, posteriormente, durante a sua execução, poderá ser alterada através de diploma de idêntica hierarquia.

A lista dos imóveis inventariados para efeito de aplicação desta lei foi entretanto publicada em Diário de República¹⁴, e tem 192 imóveis distribuídos pelo Continente e arquipélagos dos Açores e Madeira estando a grande maioria, actualmente, entregue ao Exército.

O Ministério da Defesa¹⁵ assume que os imóveis que constituem a actual lista não são suficientes para prover o investimento necessário a fim de concretizar os programas explicitados no anexo do diploma da LPIM. O valor de cerca de 835 M€ para a concretização dos programas é superior àquele que corresponde aos imóveis inventariados, e que já inclui imóveis a libertar futuramente, na sequência da reorganização dos serviços, o que se espera deva acontecer durante o período de vigência da lei.

Quanto ao investimento previsto, a LPIM discrimina, em quadro anexo, os montantes a afectar a cada um dos programas de infra-estruturas relativos ao MDN, EMGFA e Ramos. Este quadro contém os programas a concretizar durante o período de execução da lei (doze anos) e encontra-se articulado em dois sexénios, com a valoração anual para cada um dos programas. Estes programas foram propostos por aqueles órgãos e consolidados posteriormente pelo Ministério da Defesa, representando apenas uma pequena parcela das necessidades de financiamento apresentadas pelos Ramos¹⁶. Como se pode perceber da análise do referido quadro, no primeiro sexénio é privilegiada fundamentalmente a cobertura financeira do FPMFA em detrimento dos restantes programas de manutenção e melhoria de infra-estruturas, constituindo-se como a primeira prioridade de destino das receitas que venham a ser concretizadas.

Relativamente ao financiamento importa salientar que, no artigo 16º desta Lei, é referido que as despesas decorrentes da sua execução serão financiadas pelo conjunto das receitas geradas com a alienação e rentabilização de património, embora “*sem prejuízo do recurso a outras fontes de financiamento nacionais, comunitárias ou decorrentes da participação de Portugal em organizações internacionais*”.

c. Constrangimentos da LPIM

Esta característica de auto-sustentabilidade da lei (o investimento efectuado corresponderá à receita realizada), embora de racionalidade objectiva, acaba por ser um

¹⁴ Anexo do Decreto-Lei n.º 219/2008 de 12 de Novembro.

¹⁵ Entrevista com Cor. Machado Pereira, da Direcção-Geral de Infra-Estruturas/MDN, em 15Dez08.

¹⁶ Idem.



obstáculo à necessidade de investimento na modernização das infra-estruturas, pois é consabido que a execução do vasto leque de modalidades de gestão e rentabilização prevista na lei é fortemente condicionado pela actual situação do mercado imobiliário.

Este sector tem conhecido nos últimos anos um período de retracção devido a diversos factores conjunturais, não só a nível nacional como internacionalmente e, mais recentemente, a crise mundial que afecta o sistema económico e financeiro internacional veio agravar a situação daquele mercado desconhecendo-se a sua verdadeira dimensão e a possível evolução.

A actual conjuntura é desfavorável, em termos de investimento directo no mercado imobiliário nacional, sendo pouco provável que este sector, a curto e médio prazo, inverta a actual conjuntura negativa. Esta situação condicionará o mercado nos próximos anos reflectindo-se, por conseguinte, na execução da lei ao não proporcionar os valores de receita inicialmente previstos.

Assim, considerando as conhecidas limitações conjunturais que se verificam no mercado imobiliário e a necessidade imperativa de auto-financiar os programas inscritos nesta lei, deve ser encontrada uma solução que, independentemente da geração de receitas suficientes para a cobertura do investimento, garanta a execução dos projectos fundamentais.

d. Solução preconizada

Face à constatação dos possíveis constrangimentos à execução da LPIM, resultantes da inconsistência das fontes de financiamento, importava encontrar uma solução que, não só minimizasse esse efeito como também garantisse a execução dos programas de investimento em novas infra-estruturas, conforme planeado no quadro resumo de despesas anuais, e de acordo com os meios de gestão previstos na lei.

Fruto da investigação entretanto efectuada e dos conhecimentos adquiridos, desde logo, o recurso às PPPs foi equacionado como solução possível numa modalidade que abarcaria as duas vertentes de execução da lei: o financiamento, garantido através da “negociação” dos imóveis disponibilizados; e o respectivo investimento, através da construção, pelo mesmo parceiro, das infra-estruturas previstas. Desta forma, o parceiro privado teria a garantia do pagamento dos encargos decorrentes da execução dos programas (exceptuando-se o FPMFA), pela correspondente alienação a seu favor de imóveis disponibilizados. Assim, num mesmo processo, solucionar-se-iam os dois aspectos



fundamentais da execução da LPIM: a alienação e rentabilização dos imóveis disponibilizados e a execução dos projectos de modernização de infra-estruturas.

No entanto, confrontado o responsável pela “Equipa das PPPs” da Parpública¹⁷, com a exequibilidade desta modalidade de constituição de parceria, este alertou para algumas particularidades que a desaconselhariam. Segundo aquele dirigente, o problema fundamental resultaria da junção, no mesmo processo, dos dois aspectos distintos (e quase antagónicos) da execução da LPIM. Esse facto, “*retiraria capacidade negocial ao sector público, na fase de avaliação prévia da parceria*”, e a mais-valia que, eventualmente, se retiraria da negociação conjunta, seria necessariamente inferior à conseguida com a negociação individualizada de cada um dos aspectos.

Assim, foi sugerido que fosse dado tratamento distinto a estes dois aspectos diferenciados da execução da lei: por um lado, a alienação e rentabilização dos imóveis de modo a maximizar as vantagens a realizar, por outro, a execução dos programas de modernização de infra-estruturas que, este sim, poderia ser com recurso às PPPs.

e. Solução adequada

Face à orientação sugerida, foi equacionada a seguinte metodologia para adopção do regime de PPP na prossecução eficaz e eficiente da edificação da capacidade da componente fixa das FFAA, financeiramente sustentada na LPIM:

(1) Alienação e rentabilização do património.

A lei prevê, como anteriormente enunciado, várias modalidades alternativas em termos de gestão e rentabilização, o que permite enfrentar com alguma flexibilidade a natureza de cada uma das parcelas do património disponibilizado pelos Ramos. Esta versatilidade representa uma importante ferramenta, pois a diversidade de características do património em apreço obriga a soluções igualmente diferenciadas em termos de gestão.

Para a sua concretização, uma vez que a lei estabelece que os ministérios que tutelam as áreas das finanças e da defesa nacional devem “*celebrar os acordos necessários à adequada articulação entre si com vista à boa execução da presente lei*”¹⁸, deveria ser constituída uma Comissão Técnica composta por quadros do Ministério das Finanças e do Ministério da Defesa (DGIE, EMGFA e representantes dos Ramos), que funcionaria na dependência directa do Ministro da Defesa. A sua principal missão seria executar a gestão

¹⁷Entrevista com o Dr. Rui Sousa Monteiro, economista sénior da Parpública, Equipa das PPPs, em 03.Mar.2009.

¹⁸ Cf. o n.º 4 do Artigo 6.º da Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de Setembro.



dos bens imóveis e encontrar as melhores opções em termos de rentabilização, decidindo qual a modalidade de gestão mais adequada a cada um dos imóveis (alienação, aluguer, permuta, concessão de uso privativo, ou outra), de acordo com o previsto na lei.

Considerando a complexidade do problema, as conhecidas limitações conjunturais que se verificam no mercado imobiliário e a especificidade do conhecimento inerente à gestão de um projecto desta natureza, seria de equacionar, igualmente, o recurso à assessoria técnica por uma empresa ou entidade especializada no comércio imobiliário, devidamente credenciada, competente e conhecedora deste tipo de mercado.

Qualquer que seja a solução a adoptar, terá que passar necessariamente por uma gestão eficiente e “profissionalizada”, que ofereça garantias de eficácia em termos da maximização da receita decorrente da gestão dos imóveis disponibilizados ou a disponibilizar.

As verbas apuradas da gestão desse património irão prover prioritariamente a capitalização do FPMFA, sendo a receita adicional destinada à execução dos restantes programas e distribuída segundo critério a definir pelo Ministro da Defesa, conforme explícito no corpo da lei.

(2) Execução dos programas da Componente Fixa

Conforme se constatou em capítulo anterior, em vários países a utilização de PPPs na área da Defesa está a ser considerada uma potencial via para o sector, sobretudo para a construção ou renovação de infra-estruturas, tendo em conta que as modalidades de contratação tradicional não permitem ultrapassar os constrangimentos orçamentais existentes, determinando a impossibilidade de dotar as FFAA de infra-estruturas necessárias e adequadas.

Em Portugal, as restrições impostas com a publicação da LPIM, vieram agravar esta dificuldade pelo que, como ficou dito, se considera o recurso às PPPs a solução adequada para ultrapassar constrangimentos de vária ordem, nomeadamente, a necessidade imperativa de garantir o financiamento da execução dos programas inscritos, com a receita gerada com a gestão e rentabilização dos imóveis disponibilizados.

Esta opção pelas PPPs, além de fomentar a concretização de objectivos genéricos essenciais (concretização das infra-estruturas sem aumento da despesa pública, maior eficácia na afectação dos recursos públicos e melhoria dos serviços), permite usufruir das características que lhe são inerentes e, no caso concreto, das seguintes vantagens fundamentais: transferência para o sector privado da totalidade dos custos de concepção,

construção, manutenção e reparação durante o ciclo de vida das infra-estruturas; e, pagamento pela utilização durante o prazo do contrato, com início apenas após a conclusão e disponibilização das referidas infra-estruturas.

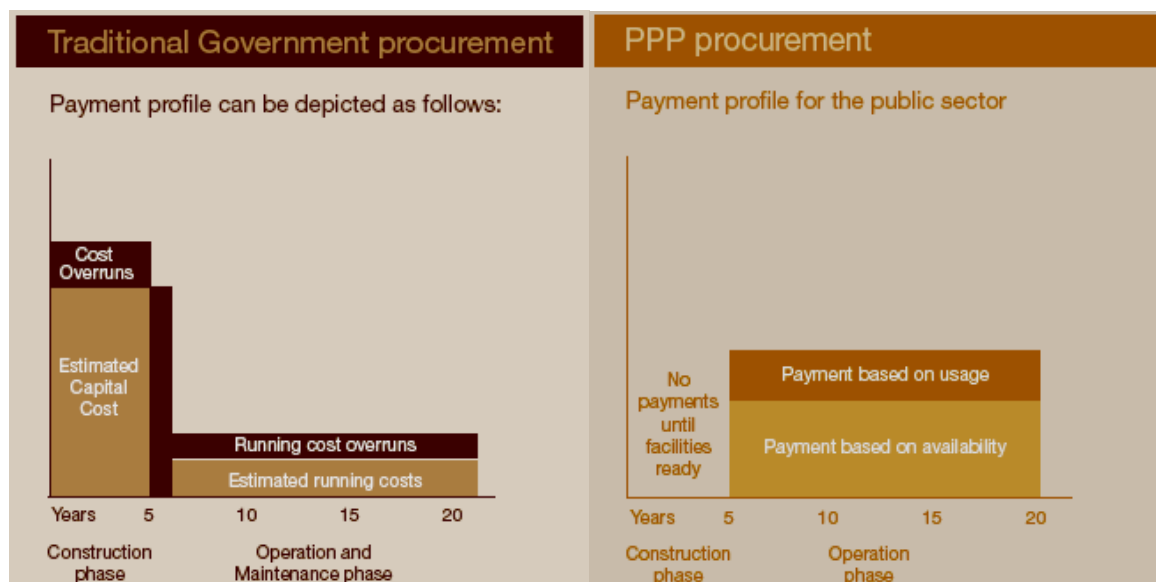


Figura 5 – Vantagens das PPPs (Fonte: PriceWaterhouseCoopers, “Delivering the PPP promise”, 2005)

A figura anterior é esclarecedora, e suficientemente demonstrativa, das referidas vantagens que sustentam a convicção da aplicabilidade das PPPs à execução dos programas das infra-estruturas da LPIM. O período de tempo que medeia o início do processo de preparação e estudo da parceria e a conclusão da execução dos referidos programas permitirá, necessariamente, uma evolução positiva na gestão, alienação e rentabilização dos imóveis disponibilizados e, consequentemente, a geração das receitas destinadas ao auto-financiamento previsto na referida lei.

No entanto, o Decreto-Lei n.º 86/2003 de 26 de Abril, estabelece os pressupostos para o lançamento e a contratação de PPPs, definindo normas procedimentais específicas.

A coordenação e o apoio técnico à preparação de projectos de PPPs desta natureza, de acordo com a legislação em vigor¹⁹, são “*atribuídos, pelo ministro da tutela sectorial, a unidades ou estruturas técnicas especializadas, às quais cabe, nomeadamente, apresentar o respectivo estudo estratégico*”. Neste sentido, deveria ser constituída na DGIE/MDN, uma Comissão Técnica para as PPPs, composta por quadros desta direcção-geral, do EMGFA e dos três Ramos das FFAA.

¹⁹ Cf. o n.º 2 do Artigo 7.º-A do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.



A rigorosa avaliação prévia de um conjunto de factores antes do lançamento da parceria é, como advertem todas as recomendações, condição central do sucesso de um contrato de PPP. É fundamental ter em conta um conjunto de aspectos, nomeadamente a necessidade de preparação dos projectos de PPP, enfatizando a importância da definição prévia dos objectivos, da justificação da prioridade do projecto, da viabilidade orçamental numa perspectiva de longo prazo, da avaliação da clara definição contratual quanto à partilha de riscos; e de criar adequadas e sustentadas linhas de orientação.

Dever-se-ão, igualmente, identificar de forma muito precisa as vantagens que o modelo comporta para o MDN relativamente a outras formas alternativas de alcançar os mesmos fins, elaborando o respectivo CSP. Nesse sentido, os estudos e avaliações efectuadas deverão especificar, de forma detalhada, a totalidade dos custos, directos e indirectos, e apresentar estudos económicos e financeiros que projectem, na medida do possível, as várias opções exequíveis de concretização dos referidos projectos. Tal como acontece noutros países, nesta fase é essencial a análise do CSP como instrumento de validação da consistência do projecto de PPP e definição do tecto máximo dos compromissos a assumir pelo Estado.

A eficácia desta avaliação prévia depende do conhecimento profundo e especializado que se tenha da área das infra-estruturas militares devendo, por isso, a Comissão Técnica assegurar a existência de técnicos especializados nas várias vertentes relacionadas com a parceria e que possam emitir os pareceres adequados de forma unicamente técnica e de acordo com os conhecimentos mais actuais da arte.

Dever-se-á, igualmente, no âmbito da preparação do processo, efectuar uma avaliação do mercado da construção imobiliária identificando potenciais interessados. A análise das condições de mercado deverá ser efectuada globalmente, de forma a permitir um conhecimento profundo do sector, levando em conta os princípios subjacentes à concorrência, sem privilegiar qualquer grupo ou interesse instalado.

Após a conclusão deste estudo demonstrativo da aptidão do projecto de PPP, e do respectivo estudo estratégico sectorial, o Ministro da Defesa deve notificar o Ministro das Finanças²⁰ para efeitos de constituição de uma Comissão de Acompanhamento (conjunta) de preparação e avaliação prévia do projecto, que funcionará no âmbito das competências atribuídas à Parpública, conforme referido em anterior capítulo.

²⁰ Cf. o n.º 1 do Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.



Do trabalho desenvolvido por esta Comissão, de actualização do estudo estratégico, averiguação prévia do posicionamento do sector privado relativamente ao tipo de parceria em estudo, e análise das condições de mercado existentes, será apresentado um relatório contendo a recomendação de decisão a ser tomada, de continuidade, ou não, para a fase seguinte de avaliação de propostas.

Na fase de avaliação de propostas, a Comissão deverá fazer, de forma especificada e minuciosa relativamente a todas as propostas, uma *“avaliação quantitativa dos encargos para o parceiro público ou para o Estado, bem como a estimativa do impacte potencial dos riscos, directa ou indirectamente, afectos ao parceiro público, decorrentes do conteúdo e natureza de cada uma das propostas, para além da avaliação do respectivo mérito relativo”*²¹, tendo especialmente como referência os dados resultantes da elaboração do CSP.

Por recomendação da Comissão de Acompanhamento, alicerçada em relatório fundamentado, a decisão sobre o lançamento da parceria será sempre da competência dos Ministros das Finanças e da Defesa Nacional.

f. Síntese conclusiva

Com a recente publicação da LPIM, pretenderam-se definir as orientações de base para a gestão do património imobiliário afecto à Defesa Nacional, de forma a financiar o FPMFA e dotar as FFAA de infra-estruturas mais modernas e eficientes.

Analizadas as dificuldades de execução desta lei, face aos seus constrangimentos e às dificuldades conjunturais do sector imobiliário, equacionou-se uma solução que garantisse a execução dos programas de manutenção e modernização de infra-estruturas inscritos na referida lei. A solução preconizada passa por tratar de forma diferenciada os dois aspectos distintos da lei:

- Para a gestão e rentabilização dos imóveis, a solução desejável passará pela constituição de uma Comissão Técnica, no Ministério da Defesa, que se encarregará de maximizar as vantagens a realizar, decidindo pelas melhores opções e oportunidades de retorno de verbas e, desta forma, garantindo o financiamento do FPMFA e restantes programas;
- Para a realização dos programas de manutenção e modernização de infra-estruturas previstos na LPIM, face às vantagens apontadas, preconiza-se o recurso às PPPs.

²¹ Cf. o n.º 2 do Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril



O Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, estabelece o cumprimento de vários procedimentos para o lançamento e a contratação de uma PPP, pelo que, se sugere a atribuição dessas competências à DGIE/MDN que, para o efeito, deve criar, a sua própria *task force* especializada de preparação, avaliação prévia, e acompanhamento dos contratos da PPPs que venham a ser celebrados.

Assim, decorrente do que ficou vertido neste capítulo e atendendo:

- Que a regulação específica das PPPs, no âmbito do actual quadro jurídico, estabelece pressupostos chave, mecanismos de controlo e parâmetros objectivos (nos quais se inclui o CSP) para avaliação e justificação da opção por esta forma de contratação, face a outros modelos alternativos;
- Que, nestes termos, a decisão por enveredar pela contratação PPP se fundamenta em dados objectivos, garantindo necessariamente valor acrescentado (*VfM*) para o Estado;

...considera-se respondida a Questão Derivada n.º 4 e igualmente confirmada a Hipótese 4.

6. Conclusões

A aprovação da LPIM, num contexto de adaptação das FFAA aos novos desafios, visou adequar as “*infra-estruturas militares ao novo paradigma das Forças Armadas, às necessidades do sistema de forças e do dispositivo aprovados e às prioridades de investimento da Lei de Programação Militar (LPM)*”²², assegurar que o investimento em infra-estruturas militares (previsto no âmbito desta lei) será financiado através da rentabilização do património actualmente afecto à Defesa Nacional (disponibilizado para o efeito), bem como garantir o cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado relativamente à capitalização do FPMFA.

A materialização da articulação da rentabilização dos imóveis disponibilizados com os investimentos previstos nesta Lei Orgânica, faz prever constrangimentos administrativos de várias ordens, nomeadamente, falta de recursos de financiamento que, eventualmente, poderão pôr em causa a execução das novas infra-estruturas militares.

Neste contexto, este trabalho de investigação procurou avaliar a aplicabilidade da modalidade de contratação pública de parceria público-privada (PPP) a uma edificação eficiente e eficaz da capacidade da componente fixa das FFAA.

²² Cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 219/2008 de 12 de Novembro.



Para o efeito, começou por analisar-se o actual enquadramento jurídico nacional e comunitário relativo às PPPs. Apesar da inexistência de um quadro jurídico específico no âmbito do direito comunitário, em 2004 a Comissão lançou um livro verde intitulado “Parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões” que, além de fornecer vários contributos relevantes, alertava para o desenvolvimento das PPPs em condições de concorrência efectiva e de clareza jurídica.

A nível nacional, o Decreto-Lei n.º 86/2003 de 26 de Abril veio regulamentar o regime de PPP. Este diploma, horizontal a todos os sectores, define as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPPs. Esta norma sofreu, passados três anos, várias alterações através do Decreto-Lei n.º 141/2006 de 27 de Julho que procura a sua simplificação e o melhor acautelamento do interesse público, designadamente no que concerne à eficácia da partilha de riscos e dos benefícios alcançados, assim como esclareceu o direito a indemnização da entidade privada. Da análise efectuada ao âmbito de aplicação da referida legislação, não se descortinou qualquer normativo impeditivo ou restritivo que inviabilize a possibilidade de aplicação do regime de PPP à edificação da capacidade da componente fixa das Forças Armadas. Aliás, considera-se que as normas criadas posteriormente, possibilitando a criação de regimes sectoriais especiais, vêm facilitar a sua materialização.

De seguida, efectuou-se uma verificação das experiências de PPPs que foram desenvolvidas com sucesso no contexto europeu, no domínio da componente fixa das FFAA. Não obstante vários países europeus terem adoptado as PPPs de forma entusiástica, principalmente no sector das infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias, o sector da defesa tem sido um dos menos apelativos para esta modalidade de contratação.

Neste sector o Reino Unido, “berço” das PFI/PPP e sem dúvida o país com o espectro mais amplo de aplicações sectoriais, desenvolveu projectos diversificados sendo, no entanto, o único país europeu com projectos na área das infra-estruturas militares.

Na maioria desses projectos (de renovação ou construção, manutenção e gestão de infra-estruturas, podendo incluir uma gama variada de serviços), quando auditados pelo *National Audit Office*, foi reconhecida a existência de *VfM* e apontada melhor eficácia e eficiência relativamente à contratação tradicional, que se traduzia em poupanças efectivas, contribuindo este facto para a manutenção da aposta neste instrumento contratual.

Seguidamente, pesquisou-se sobre que instrumentos de análise e comparação económica existem para avaliar a adequabilidade da contratação pública em regime de PPP



em contraposição com a alternativa contratação pública tradicional, e de que forma essa avaliação se materializa.

O único instrumento encontrado dá pelo nome de Comparador do Sector Público, e deverá preceder e fundamentar a opção pelo lançamento de um procedimento de contratação PPP assegurando-se, desde a fase inicial, que é elevada a probabilidade de obtenção de maior valor acrescentado (VfM) para o Estado, ou seja, que ficará garantida a melhor gestão dos “dinheiros públicos”.

A sua principal particularidade é, para além de comparar custos e receitas numa lógica de ciclo de vida do projecto, avaliar também os riscos das opções de contratação, ponderando-as, na avaliação final, numa lógica do valor líquido actual (VLA) do projecto.

Esta metodologia, iniciada no Reino Unido, sendo um instrumento técnico bastante útil e adequado é, em Portugal, de utilização incipiente, visto a obrigatoriedade de utilização ter sido legislada tardiamente (2003) e a sua aplicação nunca ter sido objecto de regulamentação.

Finalmente, avaliou-se de que forma se poderia recorrer às PPPs na prossecução eficaz e eficiente da edificação da capacidade da componente fixa das FFAA, face à publicação da LPIM, única fonte de financiamento para a construção das referidas infra-estruturas militares.

A análise desenvolvida sobre os possíveis constrangimentos à execução da LPIM, decorrentes do seu articulado e das dificuldades conjunturais do sector imobiliário, permitiu concluir, conforme ficou vertido no respectivo capítulo, pela utilização das PPPs apenas na vertente de execução dos programas de manutenção e modernização previstos na referida lei.

Os princípios subjacentes à instituição das PPPs validam, inequivocamente, a opção por este regime. No entanto, na situação investigada da sua aplicabilidade à execução dos programas da LPIM, esta convicção é reforçada não só pelos exemplos de boas práticas identificadas em projectos no Reino Unido, mas também pela vantagem obtida resultante do gap temporal existente entre os timings de concepção/construção e os de pagamento do serviço inerente à fase de operacionalização das infra-estruturas, permitindo evitar, a curto prazo, o impacto da eventual carência de meios financeiros de investimento que deverão resultar da gestão e rentabilização dos imóveis disponibilizados.

A própria legislação que regula as PPPs, ao definir um conjunto de princípios e pressupostos fundamentais (nos quais se inclui a demonstração do VfM) a que deve obedecer o processo de lançamento e contratação de uma PPP e ao criar adequados



mecanismos de controlo e de articulação, estabelece parâmetros objectivos que, sendo cumpridos, garantem e justificam a opção pela contratação pública em regime de PPP.

Assim, decorrente da investigação efectuada e das sínteses parcelares emitidas que deram resposta às Questões Derivadas e validaram as Hipóteses colocadas, considera-se que a viabilidade de aplicação das Parcerias Público-Privadas numa edificação eficiente e eficaz da capacidade da componente fixa das Forças Armadas, no âmbito da execução da LPIM, só poderá ser confirmada após verificação da conformidade do projecto de parceria com os pressupostos referidos no n.º 1 do Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.

Em resultado da presente conclusão e nesse sentido, recomenda-se que o Ministro da Defesa Nacional:

- No âmbito das competências da DGIE/MDN, nomeie uma *task force* especializada que, nos termos definidos no n.º 2 do Artigo 7.º-A da legislação supra citada, elabore o respectivo estudo estratégico e minutas dos instrumentos jurídicos necessários ao início do procedimento prévio à contratação; e
- Nos termos definidos no n.º1 do Artigo 8.º da mesma legislação, notifique o Ministro das Finanças, para efeitos de constituição de uma comissão mista de acompanhamento da preparação e da avaliação prévia do projecto de PPP.



Bibliografia

ANDERSEN, Arthur and Enterprise LSE (2000). *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*. para Treasury Taskforce - TTF do Ministério das Finanças Britânico. London: TTF. Disponível na Internet em: <http://www.ibl.uni-stuttgart.de/05forschung/ppp/pdf/HM_Treasury/value_for_money_drivers_in_private_finance_initiative_pdf_01-2000.pdf>

BULT-SPIERING, Miriam, DEWULF, Geert (2006). *Strategic Issues in Public-private Partnerships: An International Perspective*. Oxford: Blackwell Pub.

BUTTON, Maurice (2006). *A Practical Guide to PPP in Europe*. Surrey: City & Financial Publishing.

CAMPOS, Pedro Guedes de (2007). *Comparador Público-Privado no Sector das Águas em Portugal*. Dissertação de Mestrado. [S.l.]: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Disponível na Internet em: <http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/711/1/Comparador%20Publico_Privado_sector%20agua_CompletoCompactoS.pdf>

COMISSÃO EUROPEIA. 2004. *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em matéria de Contratos Públicos e Concessões*. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível na Internet em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/122012.htm>>

COSSALTER, Philippe (2001). Introduction à la Private Finance Initiative. In *La Private Finance Initiative*. [S.l.]: Institut de la Gestion Délégée. Disponível na Internet em: <<http://www.fondation-igd.org/pdf/Publi/PFI.pdf>>

COUNIHAN, Anne (2004). *Ireland's Infrastructure - The Role of the National Development Finance Agency and Public Private Partnerships*. Budapeste: National Development Finance Agency. Disponível na Internet em: <http://www.ndfa.ie/Publications/Hungary_presentation.pdf>

GRIMSEY, Darrin, LEWIS, Mervin (2004). *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Cheltenham: Edward Elgar,

GRIMSEY, Darrin, LEWIS, Mervin (2005). *The Economics of Public Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar

GROUT, Paul (1997). The Economics of the Private Finance Initiative. In *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), p.53-66.

HALL, John (1998). Private opportunity, public benefit?. In *Fiscal Studies*, 19(2), p. 121-140

HM TREASURY (2006). *Value for Money Assessment Guidance*, London: HM



Treasury. Disponível na Internet em: <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf>

International Financial Services London (2009). UK Trade & Investment. PFI in the UK & PPP in Europe 2009. London: IFSL. Disponível na Internet em: <<http://www.ifsl.org.uk/output/ReportItem.aspx?NewsID=28>>

PINT, Ellen M., et al. (2001). *Public-Private Partnerships: Background Paper for the U.S.-UK. Conference of Military Installation Assets, Operations and Services*. Santa-Monica: Arroyo Center/RAND.

POMBEIRO, António (2003). *As PPP/PFI: parcerias público-privadas e a sua auditoria*. Lisboa: Áreas

PriceWaterhouseCoopers (2004). *Developing Public Private Partnerships in New Europe*. Disponível na Internet em: <http://download.pwc.com/ie/pubs/Developing_Public_Private_Partnerships_in_Europe.pdf>

PriceWaterhouseCoopers (2005). Delivering the PPP Promise. In *A Review of PPP Issues and Activity*. Disponível na Internet em: <[http://www.nzcid.org.nz/downloads/Pricewaterhouse%20Coopers%20\(2005\)%20Delivering%20the%20PPP%20promise%20%20A%20review%20of%20PPP%20issues%20and%20activities.pdf](http://www.nzcid.org.nz/downloads/Pricewaterhouse%20Coopers%20(2005)%20Delivering%20the%20PPP%20promise%20%20A%20review%20of%20PPP%20issues%20and%20activities.pdf)>

SANTOS, Boaventura de Sousa (2007). *Parcerias Público-Privadas e Justiça: Uma análise comparada de diferentes experiências*. [S.l.]: Faculdade de Economia/Universidade de Coimbra. Disponível na Internet em: <http://opj.ces.uc.pt/pdf/rel_parcerias_publico_privadas_justica.pdf>

Treasury Taskforce Private Finance (1997), *Technical Note No. 5: How to construct a Public Sector Comparator*. London: Office of Government Commerce.

TRIBUNAL DE CONTAS (2005). Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas - Concessões Rodoviárias e Ferroviárias. In *Relatório de Auditoria nº 33/05*. Lisboa: Tribunal de Contas. Disponível na Internet em: <<http://www.tcontas.pt>>

TRIBUNAL DE CONTAS (2006). *O controlo externo das Parcerias Público-Privadas : A experiência Portuguesa*. Lisboa: Tribunal de Contas. Disponível na Internet em: <<http://www.tcontas.pt>>

TRIBUNAL DE CONTAS (2007). Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público-Privadas - Concessões Rodoviárias e Ferroviárias. In *Relatório nº 04/2007, 2ª secção*. Lisboa: Tribunal de Contas.

UK Trade & Investment (2004). *How to access UK expertise in Public Private Partnerships: A brief guide from UK Trade & Investment*. Disponível na Internet em: <[http://www.ppp.mg.gov.br/biblioteca/downloads/UKTI%20PPP%20Brochure%20-%20\(Brasilia%20Comments\)%20-%20Estudo%2001.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/biblioteca/downloads/UKTI%20PPP%20Brochure%20-%20(Brasilia%20Comments)%20-%20Estudo%2001.pdf)>



YESCOMBE, E. R. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. London: Elsevier.

Legislação

- Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril - *Define as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPPs.*
- Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho – *Contempla as primeiras alterações ao DL 86/2003.*
- Despacho n.º 13 940/2003 (2ª série), da Ministra das Finanças, de 17 de Julho - *Atribui à Inspeção-Geral de Finanças poderes de fiscalização e controlo da execução das PPPs*
- Despacho Normativo n.º 35/2003, de 20 de Agosto - *Incumbe a PARPÚBLICA de prestar apoio ao Ministro das Finanças no contexto das PPPs.*
- Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto - *Lei de enquadramento orçamental.*
- Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto - *Lei de Programação Militar (LPM).*
- Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) – *Alteração à Lei de enquadramento orçamental.*
- Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de Setembro – *Aprova a Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares (LPIM).*
- Decreto-Lei n.º 219/2008, de 12 de Novembro – *Publica a lista de imóveis abrangidos pelo disposto na LPIM.*

Entrevistas

MATEUS, CALM Santos, Director da Direcção de Infra-Estruturas da Marinha – (15 de Outubro de 2008)

MORENO, Dr. Carlos, - Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas - (10 de Dezembro de 2008)

GARCIA, Dr. Carlos, Auditor Chefe do Departamento de Auditorias IX do Tribunal de Contas - (12 de Dezembro de 2008)

PEREIRA, COR. Carlos Machado, da Direcção-Geral de Infra-Estruturas do Ministério da Defesa Nacional (DGIE/MDN). - (15 de Dezembro de 2008)

MONTEIRO, Dr. Rui Sousa, Economista Sénior da PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, SA – Equipa das PPPs – (3 de Março de 2009)



Apêndice I

Glossário de Conceitos

Caso Base - Representa a equação financeira sobre a qual assentam os pressupostos macroeconómicos e microeconómicos do projecto de PPP. Traduz a condição financeira do parceiro privado.

Componente Fixa das Forças Armadas – Parte integrante do sistema de forças nacional (SFN) que é constituído por uma componente operacional, englobando o conjunto de forças e meios relacionados entre si numa perspectiva de emprego operacional integrado, e uma componente fixa ou territorial, englobando o conjunto de órgãos e serviços essenciais à organização e apoio geral das Forças Armadas e seus ramos.

Parceria Público-Privada (PPP) - É o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem no todo ou em parte, ao parceiro privado. (DL n.º 86/2003, de 26 de Abril)

Project finance – Forma de financiamento cujas garantias de reembolso assentam essencialmente no *cash flow* do projecto, não se exigindo, normalmente, outras garantias cooperativas aos investidores. Neste sentido, o financiamento do projecto terá o mesmo risco que o financiamento da entidade que o realiza como actividade exclusiva.

Valor Líquido Actual (VLA) – É uma metodologia de avaliação de valores monetários no tempo, recorrendo à técnica dos descontos. O objectivo é traduzir em valores actuais (valores de hoje) um conjunto de valores que se prevêem vir a ter lugar em períodos futuros. Assim, o VLA reflecte num único valor os *cash flows* previsionais, pelo que se torna um indicador muito útil, permitindo efectuar facilmente comparações entre diferentes projectos com prazos e montantes de investimento semelhantes.

Value for Money (VfM) - Valor do dinheiro segundo princípios da eficiência, eficácia e economia (Valor Acrescentado).



Apêndice II

As tipologias principais de parcerias público-privadas

O conceito de PPP é aplicado a uma vasta gama de arranjos contratuais entre Estado e privados. No entanto, a classificação como PPP de determinada relação contratual nem sempre é consensual.

O posicionamento das PPPs num espectro público-privado, entre os pólos ideais de actividade puramente público-privada, constitui a tipificação mais frequente. As PPPs constituem uma forma híbrida de organização dos serviços públicos que se posicionam algures entre o Estado e o mercado. As PPPs são, normalmente, opostas à contratação pública tradicional, face à qual surgiram em contraste, e à privatização pura, pois aquilo que é privatizado torna-se mais um produto no mercado, deixando de ser serviço público e, onde não há serviço público, não há parceria. Contudo, muitas privatizações de sectores considerados estratégicos criaram não um mercado “livre” mas um mercado bastante regulado, pelo que alguns não vêem aí uma privatização pura. Por outro lado, outros não vêem sequer nas PPPs consensualmente reconhecidas mais do que uma privatização encapotada. Acresce-se ainda que entre as PPPs consensualmente reconhecidas e os pólos público e privado “puros” há a zona cinzenta das externalizações.

Há diversas caracterizações de um espectro público-privado de enquadramento das PPPs, algumas bastante amplas. Bult-Spiering e Dewulf, com uma concepção estrita, vêem como PPPs apenas as *joint ventures* e as concessões. Grimsey e Lewis (2005: xxi-xxii) incluem as externalizações, distinguindo do mais público para o mais privado:

- Externalização: o privado fornece um serviço ou gere sem assumir risco;
- *Joint venture*: público e privado financiam, exploram e detêm conjuntamente uma operação;
- *Leasing*: parte do risco é transferido para o parceiro privado;
- BOT (*Build Operate Transfer*): o privado assume a concepção, o financiamento, a construção e a exploração, transferindo o controlo para o Estado findo o prazo estipulado;
- BOO (*Build Own Operate*): semelhante ao BOT, mas o privado mantém a propriedade.

Seguindo o essencial de Grimsey e Lewis, identificam-se deste modo quatro categorias fundamentais nas diversas operações definidas como PPP:

- Externalização: o estado transfere para privados tarefas internas, normalmente acessórias e pouco complexas;
- *Joint venture*: o Estado e privados são proprietários e responsáveis conjuntos por um serviço;
- Concessão: o privado é proprietário e responsável por um serviço durante um determinado período, após o que esse estatuto reverte para o Estado;
- Concessão sem transferência: o privado é proprietário e responsável por um serviço permanentemente sendo o Estado seu cliente e regulador.

Note-se que a externalização constitui PPP apenas em sentido lato (Grimsey e Lewis). Interceptando a externalização com a concepção estrita (Bult-Spiering e Dewulf), verificamos que as formas unânimes de PPP são as *joint venture*, concessões e concessões sem transferência.

A concessão sem transferência é introduzida para distinguir operações que podem promover uma diferença fundamental em relação à concessão: a transferência permanente de propriedade para mãos privadas. Esta altera qualitativamente a relação entre as *dramatis personae*, sendo por isso duvidoso afirmar-se que o Estado ainda está a conceder algo.



Verificam-se, deste modo, as condições primordiais para esboçar uma tipologia mais exaustiva das PPPs no espectro público-privado. O quadro que se segue apresenta quatro tipos fundamentais de PPP e respectivos contratos, entre os pólos da exploração pública e privada pura. A terminologia utilizada é a anglo-saxónica, porque mais comum, torneando-se, deste modo, possíveis equívocos de tradução.

Quadro II-1 - Tipologia de parcerias público-privadas

Fornecimento público
• Design and Construct (D&C) – forma tradicional de contratação pública
PPPs
Externalização – Estado subcontrata tarefas acessórias.
• Operate and Maintain (O&M)
• Operate, Maintain and Manage (OM&M)
Joint venture – Estado e privados detêm e exploram conjuntamente um serviço.
Concessão – privado produz (concede, financia, constrói ou renova, mantém, gere) e detém um serviço temporariamente, transfere-o para o Estado posteriormente. Forma mais antiga de PPP, foi desenvolvida em França no século XVII e perdura até hoje.
• Build-Operate-Transfer (BOT) – forma típica de concessão. Dura 20 a 40 anos.
• Variantes BOT:
▪ Build Transfer Operate (BTO) – Estado é proprietário logo após a construção, privado faz leasing da infraestrutura
▪ Build Lease Transfer (BLT) e Build Lease Transfer Maintain (BLTM)
▪ Build Own Operate Remove (BOOR)
▪ Build Own Operate Transfer (BOOT)
▪ Lease Renovate Operate Transfer (LROT) – para renovação de infraestruturas existentes
▪ Build Rent Own Transfer (BROT)
▪ Build Lease Operate Transfer (BLOT)
• Design Build Finance Operate (DBFO) – versão britânica do esquema BOT. As prerrogativas de proprietário privado são mais limitadas não podendo, por exemplo, cobrar portagens. Dura 25 a 30 anos.
• Variantes DBFO:
▪ Design Construct Manage Finance (DCMF) – usado nas prisões do Reino Unido
▪ Design Build Operate (DBO) – Estado é financiador em vez de privado
▪ Design Build Finance (DBF) – privado transfere propriedade para o Estado logo após a construção
▪ Design Build Finance Operate Manage (DBFOM)
Concessão sem transferência – privado produz e detém um serviço em permanência não o transferindo para o Estado. O Estado torna-se seu cliente.
• De activos a construir:
▪ Build Own Operate (BOO)
▪ Build-develop-operate (BDO)
• De activos existentes
▪ Buy-build-operate (BBO)
▪ Lease-develop-operate (LDO)
▪ Wrap-around addition (WAA)
Privatização total

Fontes: adaptado de Grimsey e Lewis (2004)



- **Joint ventures**

As *joint ventures* público-privadas²³ são uma sociedade mista público-privada para fins de benefício público. Juridicamente, Estado e privado são um único sujeito pelo que as responsabilidades (riscos, receitas, custos) são efectivamente partilhadas entre público e privado, não simplesmente transferidas como no caso das concessões. Alguns autores vêem as *joint ventures* como as “genuínas” parcerias, ou seja, aquelas que levam mais longe a lógica relacional, que mais rompem com a lógica transaccional. Em simultâneo, o Estado é regulador e accionista de uma *joint venture*. Os principais problemas desta forma emergem do conflito de interesses entre estes dois estatutos.

As *joint ventures* são utilizadas sobretudo para projectos de desenvolvimento urbano sendo a sua área de aplicação local e não nacional. Normalmente organizam-se na base de convites públicos e entidades privadas para colaborar. São relativamente informais não registando, consequentemente, todo o aparato formal de concursos, procedimentos de selecção, contratos, habituais nas concessões.

- **Concessões**

Segundo Bult-Spiering e Dewulf (2006), numa concessão o Estado compra um serviço, a disponibilidade de um certo produto por um certo tempo e qualidade, especificados no contrato; enquanto o privado assume todas as etapas desse serviço. Ao contrário de uma *joint venture*, Estado e privado permanecem sujeitos autónomos entre os quais se dá uma transferência de responsabilidades mas não uma partilha. Ao contrário de uma externalização, o privado fornece o serviço e a infraestrutura subjacente. Relativamente à contratação pública tradicional, uma concessão distingue-se por: (1) responsabilidade privada ao longo do ciclo de vida, portanto não só pela construção e fases a montante, mas também pela manutenção a longo prazo de um serviço, o que desencorajaria, por exemplo, a poupança pela qualidade baixa na construção; (2) especificação de *outputs* pelo Estado, deixando os detalhes operacionais para o privado; (3) transferência de risco para o sector privado.

O Livro Verde das PPPs da EU (CE, 2004) apresenta as concessões como parcerias contratuais em que um parceiro privado fornece um serviço público sob controlo do Estado, no todo ou em parte das suas etapas. A remuneração do privado é proveniente da cobrança de taxas aos utentes e/ou de pagamentos regulares do Estado.

O concessionário é, frequentemente, um consórcio criado especificamente para a concessão e que reúne as competências específicas de cada membro adequadas às diversas etapas.

As concessões apresentam-se como a principal forma de PPP, com possível excepção dos EUA onde as *joint ventures* locais atraem muita atenção.

²³ Há também *joint ventures* privado-privado como, por exemplo, fábricas detidas conjuntamente por dois grupos automóveis que concebem e produzem os motores que utilizarão em modelos concorrentes. É o caso da Autoeuropa em Portugal que, inicialmente, foi uma *joint venture* entre a Ford e a Volkswagen. Esta figura é muito popular em indústrias que exigem grandes investimentos de capital pois permite uma estreita colaboração e partilha de risco.



Apêndice III

O Comparador do Sector Público (CSP)*

1. As melhores práticas

a. Definição

O “CSP” é uma ferramenta matemática que pretende efectuar uma estimativa de quanto custaria ao Estado ser ele, e só ele, a prestar determinado serviço aos cidadãos, durante determinado tempo (custo hipotético e ajustado pelo risco). Nesta conformidade:

- É expresso em termos de valor líquido actual (VLA);
- É baseado nas especificações funcionais requeridas (*Output Specification*); e
- Tem em conta os riscos inerentes ao tipo de contrato em causa.

Os objectivos que se pretendem atingir com o cálculo do CSP são os seguintes:

- Numa fase inicial, avaliar se um projecto é económico para o sector público, determinando o respectivo custo total do ciclo de vida;
- Aferir se um projecto PPP é viável e demonstrar a relação preço-qualidade (*Value for Money*);
- Ser uma ferramenta de gestão, ao longo do projecto, na comunicação entre os parceiros sobre aspectos fundamentais, tais como, as especificações técnicas funcionais e a repartição dos riscos; e
- Estimular uma concorrência mais ampla, criando uma maior confiança em relação ao processo de concurso.

A confirmação da obtenção do *Value for Money* (VfM) geralmente é fornecida através da utilização de um CSP; contudo, existem outros factores que podem ser avaliados, nomeadamente, a análise de transferência dos riscos, a qualidade do serviço e os objectivos de política mais abrangentes. Como é evidente, quanto mais complexa for a decisão de contratar, mais factores terão que ser considerados na análise, para além do custo.

Cada projecto PPP é único, pelo que, não existe nenhuma fórmula prescritiva ou abordagem que, universalmente, se aplique à determinação do valor. Como prática geral, a eficácia dos custos, a quantidade de esforço dispendido e o nível de análise a realizar na determinação de um comparador, devem ser proporcionais à dimensão e ao âmbito do projecto proposto.

Dependendo da complexidade do projecto, da dimensão do investimento considerado, do grau de risco a ser transferido, da maturidade do sector do projecto PPP, da maturidade do mercado de fornecedores e da experiência anterior em aquisições semelhantes, o CSP deve ser elaborado com um grau de detalhe que permita que a análise de sensibilidade seja efectuada com um nível elevado de confiança.

Em todos os casos, os pressupostos do nível de detalhe e exactidão devem fazer parte dos documentos do CSP e a divulgação da fonte de informações deve, igualmente, ser incluída no referido documento. Para projectos de grande dimensão é comum serem necessários vários meses de esforço para criar um CSP; contudo, deve prevalecer o bom senso na determinação do nível de detalhe de elaboração deste instrumento de análise.

* Apêndice elaborado com base nas publicações seguintes:

- Industry Canada (2003), The Public Sector Comparator – A Canadian best practices guide;
- Partnerships Victoria (2001), Public Sector Comparator – Technical Note, Department of Treasury and Finance, State of Victoria.



b. O CSP e o risco

Um dos aspectos mais controverso no desenvolvimento de um CSP é a identificação, a análise, a quantificação e a repartição dos riscos. Exemplos provenientes do Reino Unido, da Austrália e do Canadá demonstram e confirmam a necessidade de se ter sensibilidade na detecção dos elementos de risco num CSP. O grau de esforço na identificação e avaliação dos riscos deve ser compatível com a complexidade e o âmbito do projecto PPP proposto.

Em geral, a análise dos riscos segue as seguintes fases:

- Construção de um modelo de risco, ou seja, de categorias de riscos que possam ser detectadas durante o desenvolvimento do projecto, pela entidade do sector público;
- Identificação de riscos específicos (vd. Quadro III-1 infra);
- Quantificação/cálculo das consequências dos riscos, ou seja, a valoração atribuída a cada risco sendo o sector público a desenvolver o projecto. É esta provavelmente a questão mais aleatória na análise dos riscos pelo facto de estar muito dependente da disponibilidade de informações relativas ao desenvolvimento de projectos anteriores, por parte do sector público;
- Estimativa da probabilidade de acontecimento relativamente a cada risco identificado e quantificado;
- Avaliação do custo do risco, tendo em conta a quantificação e a probabilidade de acontecimento; e
- Repartição dos riscos. Por exemplo, que riscos devem ser transferidos para o proponente do projecto PPP, e quais os retidos, com base na premissa de que os riscos devem ser suportados pela parte que pode geri-los melhor e ao menor custo.

Quadro III-1 - Identificação de riscos específicos

Risco de construção	A construção dos activos físicos não ser concluída em tempo útil, ou em conformidade com o orçamento e a especificação.
Risco de procura (utilização)	A procura do serviço ser inferior à prevista.
Risco de concepção	Os serviços não estarem de acordo com o desempenho requerido ou os padrões de qualidade descritos nas especificações funcionais.
Risco ambiental	O projecto poder ter um impacto ambiental negativo que não esteja previsto na Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).
Risco financeiro	O sector privado sobrecarregar um projecto devido a uma estrutura financeira incorrecta.
Risco de força maior	Um desastre imprevisto, natural ou não, e que não possa ser atenuado.
Risco de inflação	A inflação efectiva ser diferente das taxas de inflação adoptadas.
Risco de legislação	Alterações à legislação, fazerem aumentar os custos.
Risco de manutenção	Custos de manutenção dos activos serem diferentes dos indicados no orçamento.
Risco operacional	Custos operacionais diferentes dos indicados no orçamento, os padrões de desempenho baixarem ou o serviço não poder ser fornecido de acordo com as especificações funcionais.
Risco de planeamento	A implementação de um projecto não estar em conformidade com o planeamento, ou o planeamento detalhado não poder ser obtido, ou, no caso de ser, só poder ser implementado a custos superiores ao indicado no orçamento original.
Risco de orientações políticas	Alterações às orientações políticas (não legislativas).
Risco de valor residual	Incerteza do valor dos activos físicos no final do contrato.
Risco de tecnologia	Quaisquer alterações introduzidas na tecnologia resultar em serviços fornecidos com utilização de tecnologia não optimizada.
Risco de volume	Utilização efectiva do serviço ser diferente do nível previsto.



c. O CSP e o *Value for Money*

Conforme já foi referido, enquanto o CSP é basicamente um documento de determinação de custos e de análise financeira, o *VfM* não deve ser considerado apenas sob uma perspectiva monetária; pelo contrário, o *VfM* também deve incluir outros indicadores que satisfaçam os princípios de orientação que a entidade do sector público estabeleceu para nortear uma PPP.

Apesar do CSP dever ser usado como um índice de referência para comparar os custos do ciclo de vida apresentados nas diversas propostas, ele não poderá, no entanto, ser o único índice de referência para a decisão final num processo desta natureza. Cada caso deverá ser considerado de acordo com os seus próprios méritos e apreciações de ordem qualitativa (se existirem), os quais devem ser comunicados ao mercado antes do início do processo de concurso.

2. O cálculo financeiro do CSP

a. A determinação dos custos do ciclo de vida

O CSP é calculado com base no VLA dos custos do ciclo de vida previstos para o que, tipicamente, é designado por Projecto de Referência (PR) para o sector público. O PR é normalmente elaborado com as especificações funcionais gerais para a concepção, construção, exploração e manutenção de um projecto, durante o prazo de duração estabelecido no acordo contratual, e abrange todos os custos associados ao mesmo. Os custos directos abrangem:

- Despesas de capital iniciais;
- Custos de exploração e manutenção; e
- Aumentos de capital.

Os custos devem ser expressos a preços constantes com base no ano de probabilidade de ocorrência.

Aos custos directos acima referidos, são adicionados os custos indirectos associados à respectiva infra-estrutura/serviços, podendo esses custos abranger os seguintes itens:

- Despesas administrativas gerais;
- Custos assumidos ou ocultos;
- Custo dos riscos transferidos;
- Outros custos, como mais-valias de imóveis ou equipamentos; e
- Receitas esperadas, provenientes de terceiros, que possam ser partilhadas entre as partes.

Os custos indirectos e as receitas de terceiros acima indicados, devem também ser expressos a preços constantes e imputados ao ano em que o seu impacto ocorrer.

O somatório dos custos directos e indirectos anuais representará os custos totais previstos do projecto durante o tempo de vida esperado e, deste modo, os custos do seu ciclo de vida. Os custos totais anuais ou os fluxos de caixa, expressos a preços constantes, são imputados à taxa de desconto apropriada para obter o VLA dos custos do ciclo de vida. A taxa de desconto a ser utilizada deve reflectir a relação preço-qualidade do sector público acrescido de um eventual prémio para o risco sistemático próprio do projecto.



b. Custos directos

Os custos directos são os que podem ser identificados ou imputados a elementos específicos do projecto. O CSP deve incluir, se possível, todos os pressupostos que evidenciem a estimativa dos custos directos, bem como a sua origem e exactidão. Os custos directos devem reflectir as melhores estimativas baseadas nos métodos de aquisições convencionais do sector público, e devem ser agrupados em duas rubricas principais: Capital e Exploração.

(1) Custos directos de capital

Os custos de capital reflectem os encargos com a construção ou recuperação de instalações e incluem, normalmente, o seguinte:

- Conceção/Projecto;
- Terrenos, materiais e construção;
- Instalações e equipamentos;
- Inspecção;
- Modificação/Melhoria/Actualizações durante a vida útil do projecto;
- Custos de mudança;
- Licenças; e
- Processos públicos de aquisição, incluindo consultoria externa.

As estimativas para a venda ou alienação dos activos e/ou o valor residual dos activos no fim da vida útil do projecto, devem ser deduzidos aos custos do capital directos ou ser incluídos nas receitas provenientes de terceiros.

(2) Custos directos de exploração

Estes custos resultam da necessidade de operar e manter as instalações, com base num conjunto de padrões de desempenho e níveis de serviço. É importante considerar as alterações previstas durante o ciclo de vida do projecto, face ao impacto que poderão vir a ter a vários níveis e que se traduzirão em reduções ou aumentos nos custos operacionais. Devem ser tidos em conta os serviços adicionais ou complementares, sempre que for necessário efectuar quaisquer alterações aos projectos iniciais.

Os custos directos operacionais (ou de exploração) podem ser constituídos pelos seguintes itens:

- Remunerações, salários e benefícios do pessoal
- Materiais e consumíveis
- Ferramentas e utensílios
- Arrendamentos
- Serviços públicos
- Subcontratos de serviços de apoio, por exemplo, limpeza, sistemas AVAC, jardinagem, remoção de neve, etc.
- Reparação e Manutenção (preventiva e correctiva)
- Segurança
- Reparações de emergência e não planeadas
- Garantia de qualidade e Auditorias



c. Custos indirectos

Os custos indirectos são aqueles que podem ser considerados, embora não estejam directamente relacionados com o fornecimento de serviços, ou os custos assumidos pela entidade do sector público.

Em geral, os custos indirectos são incluídos em duas rubricas: Despesas gerais e Custos ocultos ou assumidos

(1)Despesas gerais

As despesas gerais incluem uma parte dos custos empresariais e administrativos, que podem ser imputados aos serviços. Estas despesas gerais normalmente correspondem a serviços de apoio, fornecidos a nível central, tais como:

- Suporte de tecnologias de informação (TI);
- Contabilidade, gestão de projectos e recursos humanos; e
- Espaço e serviços partilhados.

Como cada caso é único, é necessária uma análise minuciosa para determinar a melhor forma de imputar as despesas gerais. As técnicas desenvolvidas para o efeito, incluem métodos de repartição com base num conjunto de factores, ou actividades mais elaboradas, ou com base em métodos de determinação dos custos, que os obtêm de acordo com o consumo de cada actividade. Por vezes, algumas organizações públicas estabelecem uma percentagem que, multiplicada pelos seus custos directos (com base em dados históricos), serve de indicador para as suas despesas gerais. Portanto, devem ser tomadas medidas adequadas na determinação das despesas gerais e na metodologia de estimativa e imputação.

(2)Custos ocultos ou assumidos

Trata-se de custos indirectos que incluem, entre outros, os seguintes itens:

- O fornecimento de serviços por outra entidade do sector público que, de outro modo, não seriam disponibilizados por qualquer entidade do sector privado;
- O custo dos seguros de activos e serviços que, em geral, não são cobertos por uma entidade do sector público;
- Custos assumidos, que incluem o fornecimento de equipamentos pelo sector público, a um custo inferior ao valor do mercado.

A imputação destes custos indirectos ocultos ou assumidos visa a normalização dos custos globais relativos ao projecto, entre o sector público e o fornecedor do sector privado

d. Ajustamento dos riscos

Conforme anteriormente referido, o pressuposto de que o sector privado está melhor equipado para gerir e atenuar determinados riscos, é um dos princípios fundamentais dos projectos PPP.

A quantificação destes riscos normalmente é complexa e controversa e, por isso, é necessário especial cuidado na sua valoração. A obtenção de consenso entre todos os interessados envolvidos é fundamental, pois assegurará que os riscos do projecto foram validados, contribuindo, desta forma, para o êxito do mesmo. Alguns projectos PPP foram prorrogados ou cancelados, devido à subjectividade envolvida na quantificação de determinados elementos de risco desse projecto.



e. Receitas provenientes de terceiros

Efectuar uma estimativa das potenciais receitas provenientes de terceiros pode ser um aspecto particularmente difícil do CSP, sobretudo quando existem poucos ou nenhuns dados históricos disponíveis. As variáveis fundamentais, para o seu cálculo, devem ser identificadas, não ignorando a inter-relação entre elas. No entanto, o tempo e dinheiro investidos neste exercício, deve reflectir a importância dos montantes envolvidos.

As receitas de terceiros podem ter um impacto positivo no custo líquido do CSP, e dependem do potencial que o proponente do sector privado tem (deve estar autorizado a fazê-lo) de fornecer outros serviços complementares, reduzindo assim o custo para o sector público.

As tendências históricas têm demonstrado que as receitas de terceiros geralmente não são muito importantes para uma instalação do sector público. Porém, devem ser tomadas medidas adequadas quando se aborda esta questão, pois é necessário apresentar pressupostos detalhados para documentar os resultados.

f. Técnicas de análises financeiras

A técnica utilizada na apresentação dos resultados da análise do CSP, tal como descrito anteriormente, é facultar um valor líquido actual (VLA) dos encargos estimados durante a vida útil esperada de um projecto. Podem ser utilizadas outras técnicas para desenvolver determinados aspectos do CSP, tais como a rentabilidade de um investimento específico, ou o período de retorno de capital quando se analisa o financiamento de serviços durante a vida útil de um projecto.

Em todos os casos, deve ser realizada a análise de sensibilidade para confirmar a robustez dos pressupostos fundamentais e determinar a vitalidade do CSP, quando exposto a factores de risco e ao ambiente de exploração previsível ao longo do ciclo de vida do projecto. A análise de sensibilidade pode ser usada para:

- Comparar propostas com vista a identificar as alterações nos pressupostos base, o que resultaria na obtenção de uma diferente decisão de avaliação; e
- Determinar a robustez relativa do CSP face a propostas divergentes. Isto pode ser avaliado como um factor qualitativo se o CSP estiver próximo da proposta de preço mais baixo.

Regra geral, a realização da análise de sensibilidade deve incidir sobre as variáveis fundamentais que determinam a complexidade do CSP. As variáveis que normalmente são analisadas, incluem:

- Duração do projecto (períodos de construção e de concessão);
- Custos de construção, calendário e datas de conclusão;
- Custos totais de exploração;
- Custos indirectos;
- Receitas provenientes de terceiros; e
- Valor residual.

Sempre que possível, deve ser desenvolvido um modelo financeiro que permita calcular valores para as diferentes variáveis fundamentais, ao longo do tempo.



Apêndice IV – Matriz conceptual do TII

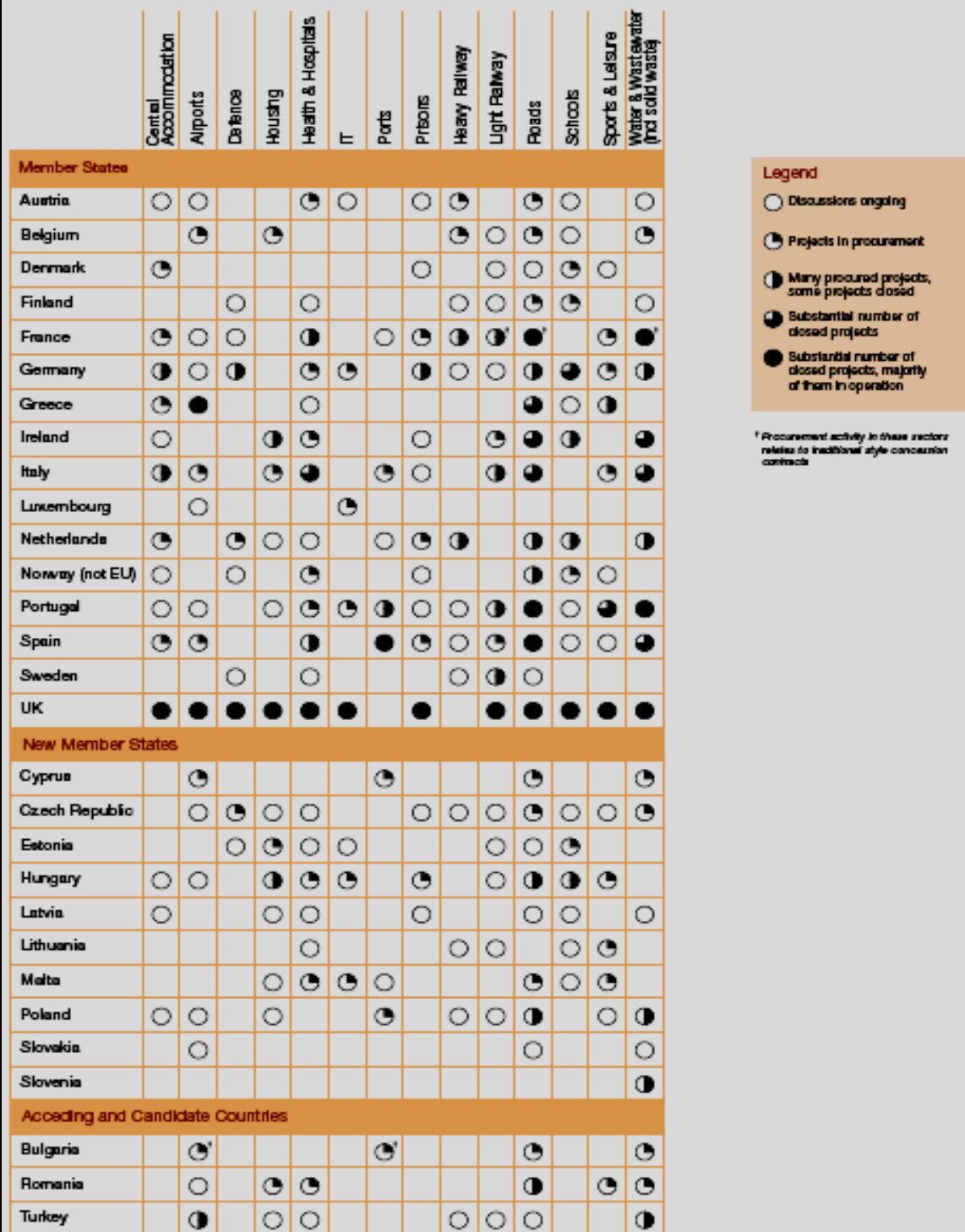
Tema	Questão Central	Questões Derivadas	Hipóteses	Confirmação das Hipóteses	Resposta à QC
As Parcerias Público-Privadas na edificação da capacidade da componente fixa das Forças Armadas.	Qual a viabilidade de aplicação das Parcerias Público-Privadas numa edificação eficiente e eficaz da capacidade da componente fixa das Forças Armadas?	QD 1: - Qual a aplicabilidade do actual enquadramento jurídico nacional e comunitário, relativo às PPP, à edificação da capacidade da componente fixa das Forças Armadas?	Hip 1: - O actual enquadramento jurídico nacional e comunitário não inviabiliza a aplicação do regime de PPP na edificação da componente fixa das Forças Armadas.	Confirmada Cap 2	Em Portugal, a viabilidade de aplicação das Parcerias Público-Privadas numa edificação eficiente e eficaz da capacidade da componente fixa das Forças Armadas, no âmbito da execução da LPIM, só poderá ser confirmada após verificação da conformidade do projecto de parceria com os pressupostos referidos no n.º 1 do Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.
		QD 2: - Que experiências de PPP no domínio da componente fixa das FFAA já foram desenvolvidas com sucesso em países europeus e em particular no Reino Unido?	Hip 2: - As experiências de PPP desenvolvidas em países europeus e em particular no Reino Unido no domínio da componente fixa das FFAA têm sido bem sucedidas, denotando melhor eficácia e superior eficiência relativamente às alternativas tradicionais.	Confirmada Cap 3	
		QD 3: - Que instrumentos existem para avaliar a adequabilidade das opções por PPP por comparação com as alternativas tradicionais e como pode essa avaliação ser feita?	Hip 3: - Os instrumentos existentes destinados a comparar a criação de valor acrescentado, a eficiência e economia na afectação dos recursos públicos entre o regime de PPP e as formas alternativas tradicionais de investimento público são os mais adequados	Confirmada Cap 4	
		QD 4: - Como podem as PPP ser utilizadas na prossecução eficaz e eficiente da edificação da componente fixa das FFAA, financeiramente sustentada na LPIM?	Hip 4: - A adopção do regime de PPP como instrumento de edificação da componente fixa das FFAA, no âmbito da LPIEM, requer o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação do tipo Comparador do Sector Público, que permita avaliar, em antecipação, o seu mérito técnico-económico.	Confirmada Cap 5	



Anexo A

As PPPs na Europa - por País e Sector

Figure 4: Summary of PPPs by country and sector



Source: PricewaterhouseCoopers October 2005

(Fonte: PricewaterhouseCoopers, 2005:36)